# التنظيم الإدارى فى مصر

[من القمة إلى القاعدة]

لواء دكتور/ حمدى محمد شعبان
الأستاذ المساعد بكلية الشرطة
أكاديمية مبارك للأمن

عنوان الكتاب: التنظيم الإدارى فى مصر

المـــؤلـــف: لواء دكتور/ حمدى شعبان

الطبـــعـــة: الأولى - ٢٠٠٥

رقم الإيداع: ١٥٣٨٨ / ٢٠٠٥

التجهيزات الفنية والطباعة بشركة ناس للطباعة
القاهرة - جمهورية مصر العربية
٢٣ شارع رشدى - عابدين

البريد الإلكترونى: hamdysha@hotmail.com


بسم الله الرحمن الرحيم
﴿ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير
ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر
وأولئك هم المفلحون﴾
صدق الله العظيم
الآية ١٠٤ ـ سورة آل عمران

# إهداء

*إلى هؤلاء الذين تسوقهم أقدارهم للقيام على مصالح الناس.*

*إن المناصب شرف ومسئولية استشعر الفاروق «عمر بن الخطاب» رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ رهبتها عندما خشى من تعثر شاة فى طريقها، فيسأله الله - سبحانه وتعالى - لماذا لم تمهد لها الطريق يا عمر؟!!*

## تمهيد:

الإدارة العامة Public Administration هي تنظيم آليات الحكم في الدولة ، بما يكفل توفير الخدمات المختلفة للأفراد ، وضمان التنمية المستدامة للمجتمع ، في إطار من الكفاءة والفعالية.

وتعمل الإدارة العامة – ممثلة في الجهاز الإدارى للدولة – علي تحقيق أهداف التنمية في ظل متغيرات عديدة بحكم ارتباطها بالبيئة المحيطة ، والتي تؤثر بدورها علي كم ونوع الخدمات التي تقدمها للجماهير . وهكذا فان الإدارة العامة بحكم كونها من النظم المفتوحة تؤثر وتتأثر بالمناخ والبيئة سواء في بعدها الاقتصادي أو الاجتماعي أو التعليمي أو السياسي أو الدولي.

وعلي الجهاز الحكومي في الدولة أن يتجاوب مع هذه المتغيرات ، ويعزز من قدرته علي مواجهتها ، ويزيل معوقاتها التي تحد من قدرته علي أداء الدور المنوط به.

ويقوم التنظيم الإدارى في أي دولة علي حق ممارسة السلطة الإدارية في سبيل تحقيق أهداف الإدارة العامة التي تسعي إلي إشباع الحاجات العامة للمواطنين. وتقوم الإدارة بهذا النشاط من خلال الأجهزة الإدارية المختلفة ، سواء علي المستوي المركزي أو المستوي اللامركزي.

وتضطلع الإدارة العامة بممارسة الوظيفة الإدارية المكلفة بها من خلال مجموعة من " الأشخاص " الإدارية العامة المكونة لها ( الدولة ، المحافظة ، المدينة ، القرية ) والتي يمنحها القانون صفة الشخصية القانونية المعنوية حتي تستطيع ممارسة مسئولياتها[1].

---

[1] تتناول مؤلفات القانون الإدارى شرح مفهوم الأشخاص المعنوية العامة بالتفصيل.

والراسخ أن ممارسة هذه الوظيفة لا يتم وفقا لأسلوب واحد سواء علي مستوي الدول المختلفة ، أو سواء علي مستوي الدولة الواحدة. وبصفة عامة فإن أساليب ممارسة الوظيفة الإدارية تتمثل في أسلوبين:-

__الأول:__ هو الأسلوب المركزي.

__الثاني:__ هو الأسلوب اللامركزى .

وعلي الرغم من الاتفاق التام علي مفهوم وأسس كل أسلوب ، إلا أن تطبيق كل منهما قد يختلف من دولة إلي أخري ، وفقا لظروف كل منها ، بل يختلف داخل الدولة الواحدة من زمن لآخر ، وذلك بالنظر إلي الظروف المتغيرة لكل منها.

وبصفة عامة يمكن تحديد أسلوب المركزية الإدارية في أنه : تركيز للوظيفة الإدارية بين الحكومة في العاصمة ، بينما أسلوب اللامركزية الإدارية هو: توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وفروعها في الأقاليم ، وفروع إدارية مستقلة ، من ناحية أخري.

ولا يعني ذلك أن الدولة تختار بين الأسلوبين السابقين بصورة حدية مطلقة، وذلك انه لا توجد دولة – في الوقت الحاضر – تطبق أسلوب المركزية الإدارية، فقط ، كما لا توجد دولة تطبق أسلوب اللامركزية الإدارية فقط ، بل كل الدول تمزج بين كل من الأسلوبين في وقت واحد ، بحيث تدير بعض نشاطها الإدارى لأسلوب المركزي ، بينما تدير البعض الآخر بالأسلوب اللامركزي ، وهي مسالة نسبية تختلف من دولة إلي أخري وفقا لظروف كل منها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتاريخية[1].

---

[1] أنور أحمد رسلان ، وجيز القانون الإدارى ، الطبعة الثالثة (القاهرة : بدون ناشر ، ٢٠٠٣) ص ١٣٢ ـ ١٣٣.

ولقد جاء هذا الكتاب ليحقق العديد من الأهداف لعل أهمهـا هـو عـرض محاولة جادة تتناول تحديد ماهية كل وظيفة من وظائف التنظيم الإدارى فى مصـر من حيث شروط شغلها، وإختصاصاتها وعلاقتها بالتنظيم الإدارى ككـل، لتكـون معيناً لكل من يبحث عن المعلومات الخاصة بكل وظيفة من هذه الوظائف بدءاً مـن وظيفة رئيس الجمهورية وحتى وظائف الخفر. ويرتبط بهذه الفائدة أيضاً أن يكـون الكتاب دليلاً مبسطاً يمكن أن يساعد كل من يرشح للعمل فى إحدى وظائف الدولـة لتحديد دوره وإختصاصاته ومسئولياته خاصة هؤلاء الذين ينقلون أو يختارون مـن وظائف أخرى دون سابق خبرة أو دراية بأبعاد الوظيفة الجديدة مثل القضاة وأساتذة الجامعات وقيادات القوات المسلحة والشرطة عندما يعينون فى منصب المحافظ.

ومن جهة أخرى فإن الكتاب جاء فى أسلوب مبسط تعمدنا فيه البعـد عـن الآراء الفقهية والإختلافات الأكاديمية التى تذخر بها الكتب المتخصصة فـى هـذا المجال، معتمدين بالأساس على نصوص الدستور والقوانين كمرجعية أساسية.

كما جاءت الخطة المنهجية للكتاب غير تقليدية لكى نتمكن من تناول كافـة الوظائف الأساسية فى التنظيم الإدارى، وفى متن كتاب واحد، بينما الأسلوب السائد فى كتب القانون الدستورى والإدارى تتناول هذه الوظائف علـى نحـو متفـرق أو متباين فى أكثر من كتاب قانونى.

وأخيراً .. فإن الكتاب قد أخذ قصب السبق بعرض التعديل الدستورى الذى تم على المادة ٧٦ من الدستور والخاصة بأسـلوب إنتخـاب رئـيس الجمهوريـة، فعرض للمادة الجديدة، وكذا قانون تنظيم إنتخابات رئيس الجمهوريـة رقـم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥، ليكون أول كتاب يتناول هذا التعديل.

وترتيبا علي ما سبق نتناول أسلوب المركزية الإداريـة فـي فصـل أول ، نعقبه بفصل ثان حول التنظيم الإدارى المركزي في مصر كمثال تطبيقي للأسـس

التي تم عرضها في الفصل الأول ، ثم نتناول في الفصل الثالث : أسلوب اللامركزية الإدارية ، نعقبه وعلي نفس المنوال السابق بفصل رابع حول ممثلي الحكومة المركزية في الأقاليم ، ثم الفصل الخامس ويدور حول نظام الإدارة المحلية في مصر بصورة شاملة لكيفية إدارته.

وذلك على التفصيل الآتى:-

<u>الفصل الأول:</u> أسلوب المركزية الإدارية .

<u>الفصل الثانى:</u> التنظيم الإدارى المركزى فى مصر .

<u>الفصل الثالث:</u> أسلوب اللامركزية الإدارية .

<u>الفصل الرابع:</u> ممثلو الحكومة المركزية فى الأقاليم .

<u>الفصل الخامس:</u> نظام الإدارة المحلية فى مصر .

# الفصل الأول

## ﴿الفصل الأول﴾

## أسلوب المركزية الإدارية

كان أسلوب المركزية الإدارية ، هو الأسبق من الناحية التاريخية حيث أدي ظهور الدولة القومية – بمفهومها الحديث – للقضاء علي نفوذ الإقطاع ووضع حداً لاستقلال الأقاليم والسيطرة عليها ، وهي ظاهره لا تزال ملحوظة في الدول حديثة الاستقلال – كما في أفريقيا – حيث تتجه إلي تركيز السلطة الإدارية بهدف توحيد الأمة وخشية التمزق والانفصال[1].

ويتمثل أسلوب المركزية الإدارية في تملك أو استحواز السلطة التنفيذية علي تقاليد الأمور في الدولة ، وقيام أجهزتها بكافة المهام والمسئوليات الإدارية علي امتداد إقليم الدولة دون وساطة في ذلك من أن سلطة أو جهة خارجية عنها سوي موظفيها التنفيذيين.

علي أنه يلاحظ أن ممارسة الوظيفة الإدارية هنا إما أن تتم بواسطة السلطة المركزية العليا نفسها ، وإما بصورة غير مباشرة من خلال السلطة الممثلة لها (الإدارات والمرافق) في مختلف أقاليم الدولة والخاضعة لها في تعيينها أو الرقابة عليها وكافة أوضاعها الوظيفية.

ويلاحظ أن هذه الفروع الإقليمية لا تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة ، ولكنها لا تعدو أن تكون مجرد قنوات للاتصال الداخلي التي تخضع للسلطة المركزية (الدولة) والتي هي وحدها الشخص القانوني المعنوي المستقل الوحيد في المجتمع[2].

---

(١) المرجع السابق ، ص ١٣١.

(٢) مصطفي محمود عفيفي ، الوسيط في مبادىء القانون الإدارى ، الكتاب الاول : النظرية العامة للتنظيم الإدارى ، الطبعه الثانية ( دبي : كلية شرطة دبي ، ١٩٨٨ ) ص ١٣٦.

**وترتيباً علي ما سبق ، ولإلقاء مزيداً من الضوء علي أسـلوب المركزيـة الإدارية ، نفصل ذلك من خلال ثلاثة مباحث:-**

**المبحث الأول:** التعريف بأسلوب المركزية الإداريـة .

**المبحث الثاني:** صورتا المركزية الإداريـة .

**المبحث الثالث:** تقدير أسلوب المركزية الإداريـة .

## (المبحث الأول)

## التعريف بأسلوب المركزية الإدارية

### أولاً: ماهية المركزية الإدارية:

يقصد بالمركزية الإدارية "القيام بحصر ووضع كافة ومختلف أوجه ممارسة المهام والسلطات الإدارية في الدولة بين يدي السلطات المركزية في العاصمة ، وبحيث لا تشاركها في ممارستها – سواء مباشرة أو بطريق غير مباشر علي سبيل الاستقلال عنها – أية هيئة أو جهة أخري تابعة لها أو منبثقة عنها إقليمية كانت أو مرفقية"[1].

فالمركزية كأحد أساليب التنظيم الإدارى ، تعني توحيد مظاهر النشاط الإدارى في الدولة لتكون سلطة إتخاذ القرار في يد السلطة التنفيذية وفروعها في العاصمة والأقاليم.

فالوزراء (في العاصمة) هم أصحاب القرار ، ولما كان من المستحيل قيامهم بكل كبيرة وصغيرة في الدولة ، فإنهم يفوضون ذلك إلي معاونيهم في العاصمة ، وممثليهم في الأقاليم ، بحيث تمارس الوظيفة الإدارية بواسطة إدارة موحدة ومتدرجة تعمل وفقا لمبدأ السلطة الرئاسية.

وعلي الرغم من النقد الشديد الذي يوجه لأسلوب المركزية الإدارية إلا إنها مازالت لها تطبيقاتها العملية والواقعية ، ويستند المتمسكون بها إلي المبررات التالية[2]:-

---

(١) المرجع السابق ، ص ١٣٧.

(٢) يراجع في ذلك : أنور رسلان ، مرجع سابق ، ص١٣٦.

- تأكيد وترسيخ وحدة الدولة السياسية والقانونية.
- ضمان تقديم خدمات المرافق العامة القومية علي نحو أفضل.
- الحرص علي عملية التنمية المستدامة كدافع أساسي للمركزية.
- تقليل النفقات العامة.
- ثورتا المعلومات والتكنولوجيا ، وأثرهما في دفع الدولة نحو المركز.

## ثانياً: أركان (أسس) المركزية الإدارية:

نظراً لقيام المركزية الإدارية علي فكرة تجميع أو تركيـز مهـام الوظيفـة الإدارية بيد السلطة المركزية ، فإن هذه الفكرة ترتكز علي أركان أو أسـس ثلاثـة وهي:-

### ١- تركيز الوظيفة الإدارية بيد السلطة المركزية:

يعبر هذا الركن من أركان الأسلوب المركزي عن أهم خصائصه المميـزة له ، حيث تستأثر الحكومة المركزية في العاصمة بكـل السـلطات التـي تخولهـا الوظيفة الإدارية في الدولة علي امتداد إقليم الدولة. فيكون رئيس الدولـة بمفـرده (في النظام الرئاسي)، أو للوزراء أعضاء مجلس الوزراء (في النظام البرلمـاني). وإذا كان ثمة موظفون في الأقاليم فهم عمال السلطة المركزية.

### ٢- التبعية والتدرج الإدارى والرئاسى:

يقيم النظام المركزي – بصورته الحرفية – تدرجا هرميا رئاسـيا يتربـع علي قمته السلطات الإدارية ، المركزية ، وهي التي تصدر أوامرها وقراراتها مـن العاصمة إلي كل أطراف الدولة ووضعها موضوع التنفيذ الحرفي الأمين[١].

ويترتب علي ذلك خضوع جميع الموظفين العاملين بالجهاز الإدارى لمبـدأ التدرج الإدارى ، الذي يعني مشاركة كل وحدات الجهاز الإدارى وموظفيـه فـي

[١] مصطفي عفيفي ، مرجع سابق ، ص ١٤٠.

القيام بمهام الوظيفة الإدارية – كل وفقا لما هو محدد بالقوانين واللوائح – من خلال الخضوع لمبدأ التدرج الإدارى ، الذي يؤدي في النهاية إلي الخضوع لمن هو أعلى منه ، حتي الوصول إلي الرئيس الإدارى الأعلى المتمثل في الوزير(١).

٣- **عدم الإعتراف بالشخصية المعنوية المستقلة للوحدات الفرعية:**

تقوم المركزية الإدارية أيضاً علي استئثار السلطات المركزيــة والعاصــمة والمتمثلة في الدولة بالشخصية القانونية المعنوية المســتقلة دون مــا عــداها مــن الأشخاص الإدارية الفرعية بالأقاليم أو المرفقية المتفرعة عنها ، ومن ثم يعهد إليها بكافه مهام تلبية المصالح العامة علي المستوي القومي والإقليمي المحلي(٢).

ومع ذلك سنري أن ضرورات الفاعلية الإدارية والسياســية والاقتصــادية والاجتماعية و الحرص علي النفع العام ، ستفرض علي السلطة المركزيــة حتميــة منح الشخصية القانونية المعنوية لفروعها الإقليمية ، وإن ظلوا غير متمتعين – فــي الوقت ذاته – بأية سلطة ذاتية خاصة بهم ، فهم منفــذين لإرادة الشــخص الإدارى المركزي الأكبر أي الدولة ، حتي تظل في إطار النظام المركزي للإدارة.

---

(١) أنور رسلان ، مرجع سابق ، ص١٤٠.
(٢) مصطفي عفيفي ، مرجع سابق ، ص ١٤٢

## (المبحث الثاني)

## صورتا المركزية الإدارية

من غير المتصور الآن وجود صورة حرفية مطلقة للمركزية الإدارية ، يتم بمقتضاها الرجوع إلي السلطة المركزي في كل صغيرة وكبيرة متعلقة بمهام العمل الإدارى والوظيفة الإدارية.

ومن ثم وُجد في الواقع العملي صورتان للمركزية الإدارية ، الأولي نظرية محضة (يندر وجودها)، والثانية عملية وواقعية وتنتشر ولاسيما في دول العالم الثالث في أفريقيا وأسيا وأمريكا اللاتينية.

### أولاً: صورة التركيز الإداري:

وهي الصورة البدائية للمركزية الإدارية ، وبمقتضاها تتركز السلطة الإدارية كلها – في جزئياتها و عموميتها – في يد الوزراء في العاصمة ، بحيث لا يكون لممثليهم في العاصمة أو الأقاليم أية سلطة خاصة في تصريف أمورهم ، وعلي ذلك يتعين علي ممثل السلطة المركزية في الأقاليم كالمحافظين ومأموري المراكز ونظار المدارس ... إلخ أن يراجعوا وزاراتهم في كل شيء[١].

وعلي حد قول البعض فإن هؤلاء يعتبرون بمثابة (صناديق البريد) يجمعون الملفات ويرسلونها إلي السلطة المركزية التي لها وحدها سلطة اتخاذ القرار ، وفي الواقع لا يتصور وجود هذه الصورة المتطرفة للمركزية الإدارية في الوقت الحاضر، نظرا لصعوبة الأخذ بها من ناحية ، ولعدم اتفاقها مع اتساع أقاليم الدول المعاصرة ، وتزايد مشاكل النشاط الإدارى واتساع نطاقه ، من ناحية أخري[٢].

---

[١] سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإدارى ( دراسة مقارنة ) ( القاهرة : مطبعة جامعة عين شمس ، ١٩٨٢) ، ص ٥٠.

[٢] أنور رسلان ، مرجع سابق ، ص ١٣٨.

## ثانياً: صورة عدم التركيز الإدارى:

استدعت ضرورات تطور المجتمعات واتساع نطاقاتها ، ضرورة التخفيف من غلواء نظام المركزية الإدارية ، فظهرت صورة عدم التركيز الإدارى ، والتي تعني "تمتع العاملين الإقليميين في الفروع الإدارية والمرفقية المختلفة للسلطات المركزية ، بالاستقلال الذاتي وبحرية التصرف وإصدار القرارات النهائية في بعض المسائل الخاصة بإداراتهم ومرافقهم المحلية ، دون رجوع في ذلك الي السلطة المركزية ، وبعد أن كانوا مجرد أدوات تنفيذية آلية لوضع قرارات هذه السلطة موضع التنفيذ"[1].

فعدم التركيز الإدارى هو إعطاء بعض الاختصاصات لبعض معاوني الوزير ، ولكن بدون المساس بمبدأ خضوعهم الكامل لسلطة التقدير كرئيس إدارى أعلى ، أنهم مجرد ممثلين للسلطة المركزية يخضعون لقراراتها وتوجيهاتها.

والخلاصة أنه مهما كانت تفصيلات صورة عدم التركيز الإدارى فإنه يبقي محكوماً بالأصل العام في المركزية وهو تركيز سلطة البت النهائي في الوظيفة الإدارية بيد السلطة المركزية في العاصمة[2].

وتتمثل الوسيلة القانونية التي يتم من خلالها توزيع بعض الاختصاصات الإدارية فيما بين السلطة المركزية ومعاونيها ، في أسلوب "التفويض" في الاختصاصات بالنسبة لدائرة محدودة من المهام الإدارية – علي سبيل الحصر – ولأشخاص معينين بذواتهم تحددهم القوانين الصادرة بالتفويض.

ويقوم التفويض علي أسس هامة أصبحت مستقرة فقها وقضاء ، ونجملها فيما يلي[3]:-

---

(1) مصطفي عفيفي ، مرجع سابق ، ص ١٤٥.
(2) أنور رسلان ، مرجع سابق ، ص ١٣٩.
(3) سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص ٥٠-٥٢.

١- أن صاحب الاختصاص ملزم بأن يمارس اختصاصه بنفسه ولا يستطيع أن يفوض غيره في ذلك إلا إذا أجاز المشرع ذلك صراحة.
٢- أن تفويض السلطة يجب أن يكون جزئيا ، إلا إذا أجاز المشرع ذلك صراحة.
٣- ويترتب علي ما سبق ، أن تفويض الاختصاص (السلطة) لا يمكن أن يتم إلا إذا أجازه المشرع صراحة وفي الحدود التي يسمح بها ، وإلا كان باطلاً ، ويبطل بالتالي ما ترتب عليه من تصرفات.
٤- وحينما ينظم المشرع التفويض ، فإنه يسلك عاده أحد سبيلين:-

الأول: أن يرد حكم التفويض في تشريعات جزئيه بمناسبة تنظيم اختصاص معين.

الثاني: أن يصدر قانون خاص بتنظيم أحكام تفويض السلطة في قطاع من القطاعات. (قانون سلطة رئيس الجمهورية في تفويض اختصاصاته الإدارية ٤٢ لسنة ١٩٦٧).

## (المبحث الثالث)

## تقدير أسلوب المركزية الإدارية

لأسلوب المركزية الإدارية مُريديه الذين يعددون مزاياه ، وله مناهضيه الذين يعددون عيوبه ، وسنعرض في هذا المبحث مزايا وعيوب أسلوب المركزية الإدارية ثم نعقب ذلك بكلمة أخيرة بالنسبة لهذا الأسلوب.

**أولاً: مزايا أسلوب المركزية الإدارية:**

يستند مؤيدو أسلوب المركزية الإدارية إلى ما يحققه هذا الأسلوب من فوائد مزدوجة بالنسبة لكل من السلطة التنفيذية للدولة ، وجماهير المواطنين ، وذلك وفقا لما يلي:-

١- أن من شأن أسلوب المركزية الإدارية تقويه السلطة العامة للدولة وسيطرتها علي كافة أنحاء الإقليم ، بما يكفل لها خدمه المواطنين بصورة متساوية ودون تمييز بينهم.

٢- وبالنظر إلي (وحدة المصدر) الذي تنبثق عنه السلطة المركزية الإدارية، فإن ذلك يكفل تجانس النظم الإدارية في الدولة كلها ، فيسهل علي الموظفين الإحاطة بها ، ويحسنون تنفيذها ، ويفهمها المواطنون بسهوله ويحيطون بها.

٣- يضمن الأسلوب المركزي الإدارى إشراف الحكومة المركزية علي المرافق العامة في جميع الإقليم ، مما يؤدي إلي العدالة والمساواة بين الأفراد وتمتعهم بخدماتهم.

٤- تؤدي المركزية الإدارية إلي تخفيض النفقات العامة إلي أقصي حد ممكن، بالنظر إلي إسراف الهيئات اللامركزية في النفقات.

**ثانياً: عيوب المركزية الإدارية:**

١- أن تطبيق أسلوب المركزية الإدارية بصورته التقليدية يؤدي إلي بطء سير العمل الإدارى العام ، مما يؤدي إلي خلل في دولاب العمل بالإدارات المركزية والفرعية يعوقها عن المبادرة والإسراع لملاءمة ظروف كل إقليم أو مرفق متخصص.

٢- أن نظام الدولة الحديثة تستحيل معه تطبيقات المركزية الإدارية حيث تفرض متطلبات التشعب والزيادة اللا متناهية في مهام مسئوليات الدولة المواجهة المباشرة والسريعة في كل الأقاليم دون تفرقة.

٣- أن إعمال أسلوب المركزية الإدارية يتنافى صراحة مع الالتزام السياسي بتطبيق المبدأ الديمقراطي في الإدارة ، إذ يحجب أصحاب المصلحة الحقيقية عن المشاركة في إدارة الأعمال الإدارية والخدمات الخاصة بهم.

**ثالثاً: الرأي في أسلوب المركزية الإدارية:**

علي الرغم من العيوب التي توجه إلي أسلوب المركزية الإدارية وعلي الرغم أيضاً من أنه يمثل مرحلة تاريخية قديمة للتنظيم الإدارى للمجتمعات ، إلا أننا لا نستطيع أن ننكر أن لها فوائد عديدة ، بدليل أنه من الصعب أن نعثر علي دولة في عالمنا المعاصر لا تستند إلي الأسلوب المركزي الإدارى وبنسبة تختلف من دولة إلي أخري ، وبالمقابل أيضاً فإن جعل النظام الإدارى كله مركزياً ، أمر غير ممكن ، ولا سيما بالنسبة للمرافق الإقليمية والمصالح المحلية.

وترتيبا علي ذلك يمكن الجمع بين أسلوبي المركزية واللامركزية الإدارية ، أو بمعني أخري التوسع في تطبيقات صورة عدم التركيز الإدارى بالنسبة لتشكيل وإدارة المرافق الإقليمية والمصالح المحلية ، علي أن يتم ذلك في إطار هيكل تنظيمي إدارى للدولة ، يراعي فيه تحديد العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية ، من خلال عدد من المبادئ، لعل من أهمها مدي رجوع المحليات إلي

السلطة المركزية ، وأيضاً مدي سيطرة الوزارات علي كل قرار يصدر من المحليات والموافقة عليه من السلطات المركزية بالوزارات.

"إن صراع الدور الذي يقوم بين السلطة المركزية التي تتمسك بسيطرتها علي أنشطة الإدارة المحلية ، وبين السلطة المحلية التي تطالب بحقوقها في اتخاذ القرارات الخاصة بها ، إنما تتطلب ضرورة حسم تلك القضية والتوصل إلي صيغة مناسبة لتحقيق التوازن المنشود بين المركزية واللامركزية الإدارية ، ولاسيما أن هناك أنشطة متعددة تمارس بالمحليات بعيدا عن ولاية السلطة المحلية المختصة ، مما يؤدي إلي تضارب بين السلطة المركزية والمحلية وتجعل هذه الأنشطة بعيدة عن الرقابة المحلية الجادة"[1].

---

[1] حسين رمزي كاظم ، الإدارة والمجتمع المصري ، ( القاهرة : مكتبة الأسرة، ٢٠٠٢ )ص ٦٠.

# الفصل الثاني

## ﴿الفصل الثانى﴾

# التنظيم الإدارى المركزى فى مصر

غلب التنظيم الإدارى المركزى على النظام الإدارى المصرى منذ عهود الفراعنة الأولى. وفى العصر الحديث، وفى ظل الدساتير المتعاقبة، من منتصف القرن الماضى (القرن العشرين) خضعت الأقسام الإقليمية المختلفة (المحافظات، والمراكز، والمدن، والقرى...إلخ) لسلطة الحكومة المركزية فى العاصمة ولممثليها فى الأقاليم.

وفى هذا الفصل سوف نعرض لأعضاء السلطة المركزية فى الحكومة المركزية فى العاصمة (رئيس الدولة – نائبه – رئيس مجلس الوزراء ونوابه – الوزراء ومعاونيهم)، ونرجئ الحديث عن ممثلى الحكومة المركزية فى الأقاليم (المحافظ – ومعاونيه من ممثلى الوزارات) إلى الفصل الرابع (بعد عرض الأسلوب اللامركزى للإدارة فى الفصل الثالث) على أن نعرض لنظام الإدارة المحلية فى مصر فى الفصل الأخير (الخامس) من هذه الدراسة وفقاً للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته.

والهدف من هذا التقسيم – الذى قد يبدو غريباً على أدبيات القانون الإدارى ككل – أن نوضح لقارئ هذا المؤلف الطبيعة العملية التطبيقية لنظم الإدارة المركزية واللامركزية من خلال استعراض مسئوليات أو اختصاصات أعضاء السلطة المركزية العاملون فى العاصمة، أو ممثليهم العاملون فى الأقاليم، ثم عرض آليات نظام الإدارة المحلية المطبقة (المنفذة) أو المعمول بها حالياً فى مصر، دون إغراق فى المجادلات القانونية، أو الآراء الفقهية حول مدى توافق قاعدة ما أو موقف ما مع هذا النظام أو ذاك.

ونود الإشارة – قبل عرضنا لتقسيم هذا الفصل – إلى أن الظروف السياسية والإجتماعية التى مر بها المجتمع المصرى إنعكست على تطور شكل التنظيم الإدارى، بدءاً من مرحلة الدستور المصرى لعام ١٩٢٣ الذى أتى كرد فعل لإنتفاضة الشعب المصرى ضد المحتل الإنجليزى مطالباً بإستقلال الوطن، حيث تضمن هذا الدستور أسس الحكم الديمقراطى، وأسس اللامركزية الإدارية، على الرغم من أنها ظلت معطلة لفترة طويلة.

وفى أعقاب قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، صدر الدستور المؤقت (١٩٥٣)، ثم دستور ١٩٥٦ الذى تميز بما يلى:-

- النص على بعض التفصيلات الخاصة بنظام الإدارة المحلية (تطبيق اللامركزية الإدارية).
- المزج بين النظامين البرلمانى والرياسى، متوسعاً فى الإختصاصات الإدارية لرئيس الدولة[١].

وتلى ذلك، ولسبب ظروف إعلان الوحدة بين مصر وسوريا إصدار دستور ١٩٥٨ (المؤقت) – الذى إستعار معظم مواد دستور ١٩٥٦. ثم كان الدستور المؤقت الثالث عام ١٩٦٤ (فى أعقاب إقرار ميثاق العمل الوطنى) وقد تميز بالعودة إلى النظام البرلمانى فى معظم مواده.

وإستمر العمل بهذا الدستور إلى أن صدر الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية فى ١١ سبتمبر عام ١٩٧١ والذى جمع بين النظام الرئاسى والنظام البرلمانى.

---

[١] التقسيم التقليدى للنظم النيابية يعتبر النظام (رياسيا) إذا كان يقوم على الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ويعتبر (برلمانيا) إذا كان يقوم على التعاون والتوازن بين هاتين السلطتين، فيستحيل أن يكون النظام رياسيا إذا كانت السلطة التنفيذية فى ظله تملك حل السلطة التشريعية أو كانت الأخيرة تملك سحب الثقة من الأولى وإسقاطها، كما يستحيل أن يكون النظام برلمانيا إذا كانت السلطتان التنفيذية والتشريعية فى ظله منفصلتين بما يحول دون تمكين الأولى من حل الثانية أو دون تخويل الثانية سلطة سحب الثقة من الأولى وإسقاطها. ففى النظام الرياسى، لا تملك أى سلطة على الأخرى شيئا والعكس صحيح.

وهكذا تتبلور ملامح التنظيم الإدارى المصرى من خلال بنود هذا الدستور الأخير، وكذا القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية وتعديلاتهما التالية.

وترتيباً على ما سبق سوف نتناول فـــى هـــذا الفصـــل (التنظـــيم الإدارى المركزى فى مصر) من خلال عرض أعضاء السلطة المركزيـــة العـــاملون فـــى العاصمة، فى المباحث الثلاثة التالية:-

**المبحث الأول:** رئيس الجمهوريـــــة.

**المبحث الثانى:** رئيس مجلس الوزراء.

**المبحث الثالث:** الـــــــــــوزراء.

## (المبحث الأول)

## رئيـــس الجمهوريــــة

### أولاً: أهم ملامح النظام السياسى وفقاً للدستور:

جمع الدستور الدائم لعام ١٩٧١ بين النظام الرئاسى والنظام البرلمانى، وإن غلبت عليه الخصائص التالية:-

**- مبدأ مسئولية الحكومة وأعضائها أمام مجلس الشعب:**

ومعناه المسئولية الجماعية لأعضاء الحكومة (وهو الطابع المميـز للنظـام البرلمانى) أو ما يطلق عليه مبدأ المسئولية التضامنية. ويُشار إلى أن هذا المبدأ لـم ينص عليه صراحة فى الدستور، وإن كان يُفهم ضمناً من الـنص علـى مسـئولية الوزراء أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة (م١٢٦)، ومن النص علـى مسئولية رئيس مجلس الوزراء - وإن كانت محاطة بضمانات مشددة - والتى قـد تنتهى بإستقالة الوزارة (م١٢٧).

**- مبدأ حق الحكومة فى حل مجلس الشعب:**

وهو حق دستورى مقرر لرئيس الجمهورية وإن كان مقيداً بشرطين وهمـا (الضرورة) و (إستفتاء الشعب) لحل المجلس (م١٣٦).

**- الأخذ بنظام مجلس الوزراء:**

يعمل الوزراء تحت رئاسة كبيرهم (رئيس مجلس الـوزراء) فـى إطـار مجلس ويجمعهم مبدأ المسئولية التضامنية كما سبق الإشارة فى المبدأ الأول بعاليه.

**- التمييز بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة:**

رئيس الجمهورية - وفقاً للدستور - ليس جزءاً من الحكومة، ولكن رئـيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة وذلك وفقاً للنظام البرلمـانى (م١٥٣) ونتيجـة

لذلك فإن رئيس الجمهورية غير مسئول سياسياً أمام مجلس الشعب. ولكن نحن هنا أمام ما يمكن أن نطلق عليه (مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية) فهناك أولاً رئيس الجمهورية – الذى أقر له الدستور (١٩٧١) – بإختصاصات عديدة فى ميدان السلطة التنفيذية وإن كان غير مسئول سياسياً، وهناك من ناحية أخرى (الوزارة) أو الحكومة والتى تملك بدورها إختصاصات نص عليها الدستور أيضاً. ويكون الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة لكل من رئيس الدولة ومجلس الوزراء معاً (م١٣٨).

## ثانياً: الشروط الواجب توافرها فيمن يختار رئيساً للجمهورية:

مصر دولة نظامها جمهورى (م١ دستور) ومن ثم فرئيس الدولة هو رئيس الجمهورية. ويشترط فيمن ينتخب رئيساً للجمهورية ثلاثة شروط أساسية (م٧٥ دستور):-

- أن يكون مصرياً من أبوين مصريين .
- وأن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية .
- وألا يقل سنه عن أربعين سنة ميلادية .

### كيف يتم إختيار رئيس الجمهورية ؟

يتم إختيار رئيس الدولة فى النظم الجمهورية بإحدى طريقتين:-

- الإنتخاب ←من خلال الشعب مباشرة.
- الإنتخاب ←من خلال هيئة محددة وغالباً هى البرلمان.

وطبقاً لدستور ١٩٧١ كان إختيار رئيس الجمهورية فى مصر يتم على مرحلتين حسبما تفصله م٧٦ من الدستور، وهما:-

- مرحلة مجلس الشعب (البرلمان):

الذى يرشح لرئاسة الجمهورية من تتوافر فيه شروط الترشيح، ويتم ذلك بناء على إقتراح ثلث أعضاء المجلس على الأقل، ويعرض المرشح

الحاصل على أغلبية ثلثى الأعضاء على المواطنين لإستفتائهم فيه.

فإذا لم يحصل على الأغلبية المشار إليها (أغلبية أعضاء المجلس وليس أغلبية الأعضاء الحاضرين) أعيد الترشيح مرة أخرى بعد يومين من تاريخ نتيجة التصويت الأول، ويعرض المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة (النصف+١) لأعضاء المجلس الفعليين على المواطنين لإستفتائهم فيه.

ويلاحظ أنه وفقاً لظاهر المادة (٧٦ دستور) أنه ليس هناك ما يحول دون قيام المجلس بترشيح أكثر من واحد لرياسة الجمهورية لأن الترشيح لا يستلزم سوى إقتراح مقدم من ⅓ (ثلث) الأعضاء بالمجلس. على أن الواقع السياسى والتاريخى يشير إلى أنه لم يسبق للمجلس أن فعل ذلك.

- <u>المرحلة الثانية: مرحلة الإستفتاء الشعبى:</u>

وهى تبدأ بمجرد إنتهاء المرحلة الأولى على الوجه المبين بعاليه. وإذا حصل المرشح على الأغلبية المطلقة لعدد الذين أدلوا بأصواتهم فى الإستفتاء، فإنه يعتبر رئيساً للجمهورية بقوة القانون (الدستور) - أما إذا لم يحصل المرشح على تلك الأغلبية فإن الدستور يعتبر ذلك رفضاً من الشعب، وعلى مجلس الشعب أن يعيد الكرة مرة أخرى بنفس الإجراءات السابق بيانها.

وفى ٢٦ فبراير ٢٠٠٥ أعلن السيد محمد حسنى مبارك (رئيس الجمهورية)، ومع قرب إنتهاء فترة ولايته الرابعة (أكتوبر ٢٠٠٥) وإستجابة لتيار الإصلاح السياسى، طلب تعديل المادة ٧٦ من الدستور المصرى (١٩٧١) ليصبح إختيار رئيس الجمهورية بالإقتراع الحر المباشر للشعب.

ووفقاً للنصوص الدستورية (م١٨٩) يناقش مجلس الشعب مبدأ التعديل، ويصدر قراره فى شأنه بأغلبية أعضائه.

وقد ناقش مجلس الشعب المصرى بالفعل الطلب المقدم من رئيس الجمهورية بتعديل المادة (٧٦)، ووافق الأعضاء بالأغلبية المطلوبة على إجراء هذا التعديل من حيث المبدأ.

ووفقاً لنص المادة (١٨٩) أيضاً من الدستور ناقش المجلس بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة المادة المطلوب تعديلها بعد مناقشات واسعة مع الأحزاب والقيادات السياسية والشعبية ورجال القانون فى كل من مجلس الشعب ومجلس الشورى، فضلاً عما جرى من خلال وسائل الإعلام الجماهيرية ... ووافق مجلس الشعب بأغلبية ثلثى الأعضاء على تعديل المادة (٧٦) من الدستور **ليصبح اختيار رئيس الجمهورية بالاقتراع الحر المباشر**.

ويقتضى الأمر بعد ذلك – وفقاً لنص المادة ١٨٩ – وبعد موافقة المجلس على التعديل المطلوب بأغلبية ثلثا عدد الأعضاء، عرض التعديل المقترح على الشعب لإستفتائه فى شأنه.

وفى يوم ٢٥ مايو ٢٠٠٥ تم إستفتاء الشعب على نص تعديلات المادة (٧٦) لتصبح كما يلى:-

"ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الإقتراع السرى العام المباشر، ويلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المتقدم للتشريح ٢٥٠ عضواً على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسى الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات، على ألا يقل عدد المؤيدين عن خمسة وستين من أعضاء مجلس

الشعب وخمسة وعشرين من أعضاء مجلس الشورى، وعشرة من أعضاء من كل مجلس شعبى محلى للمحافظة من أربع عشرة محافظة على الأقل.

ويزداد عدد المؤيدين للترشيح من أعضاء كل من مجلسى الشعب والشورى، ومن أعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بما يعادل نسبة ما يطرأ من زيادة على عدد أعضاء أى من هذه المجالس. وفى جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح، وينظم القانون الإجراءات الخاصة بذلك كله.

وللأحزاب السياسية التى مضى على تأسيسها خمسة أعوام متصلة على الأقل قبل إعلان فتح باب الترشيح، وإستمرت طوال هذه المدة فى ممارسة نشاطها مع حصول أعضائها فى آخر إنتخابات على نسبة ٥% على الأقل من مقاعد المنتخبين فى كل من مجلسى الشعب والشورى، وأن ترشيح لرئاسة الجمهورية أحد أعضاء هيئتها العليا وفقاً لنظامها الأساسى متى مضى على عضويته فى هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل.

وإستثناء من حكم الفقرة السابقة، يجوز لكل حزب سياسى أن يرشح فى أول إنتخابات رئاسية تجرى بعد العمل بأحكام هذه المادة أحد أعضاء هيئته العليا المشكلة قبل العاشر من مايو ٢٠٠٥ وفقاً لنظامه السياسى.

وتقدم طلبات الترشيح إلى لجنة تسمى (لجنة الإنتخابات الرئاسية)، تتمتع بالإستقلال، وتشكل من رئيس المحكمة الدستورية العليا رئيساً، وعضوية كل من رئيس محكمة إستئناف القاهرة، وأقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا، وأقدم نواب رئيس محكمة النقض، وأقدم نواب رئيس مجلس الدولة، وخمسة من الشخصيات العامة المشهود لهم بالحياد، يختار ثلاثة منهم مجلس الشعب، ويختار الإثنين الآخرين مجلس الشورى، وذلك بناء على إقتراح مكتب كل من المجلسين

وذلك لمدة خمس سنوات، ويحدد القانون من يحل محل رئيس اللجنة أو أى من أعضائها فى حالة وجود مانع لديه.

وتختص هذه اللجنة دون غيرها بما يلى:-

١- إعلان فتح باب الترشيح والإشراف على إجراءاته وإعلان القائمة النهائية للمرشحين.
٢- الإشراف العام على إجراءات الإقتراع والفوز.
٣- إعلان نتيجة الإنتخاب.
٤- الفصل فى جميع التظلمات والطعون وفى جميع المسائل المتعلقة بإختصاصها بما فى ذلك تنازع الإختصاص.
٥- وضع لائحة لتنظيم أسلوب عملها وكيفية ممارستها إختصاصاتها.

وتصدر قراراتها بأغلبية سبعة من أعضائها على الأقل، وتكون قراراتها نهائية ونافذة بذاتها، غير قابلة للطعن عليها بأى طريق وأمام أية جهة، كما لا يجوز التعرض لقراراتها بالتأويل أو بوقف التنفيذ ويحدد القانون المنظم للإنتخابات الرئاسية الإختصاصات الأخرى للجنة.

كما يحدد القانون القواعد المنظمة لترشيح من يخلو مكانه من أحد المرشحين لأى سبب غير التنازل عن الترشيح فى الفترة بين بدء الترشيح وقبل إنتهاء الإقتراع.

ويجرى الإقتراع فى يوم واحد وتشكل لجنة الإنتخابات الرئاسية اللجان التى تتولى مراحل العملية الإنتخابية والفرز، على أن تقوم بالإشراف عليها لجان عامة تشكلها اللجنة من أعضاء الهيئات القضائية، وذلك كله وفقاً للقواعد والإجراءات التى تحددها اللجنة.

ويعلن إنتخاب رئيس الجمهورية بحصول المرشح على الأغلبيـــة المطلقـــة لعدد الأصوات الصحيحة، فإذا لم يحصل أى من المرشحين على هذه الأغلبية أعيد الإنتخاب بعد سبعة أيام على الأقل بين المرشحين اللذين حصلا على أكبر عدد من الأصوات، فإذا تساوى مع ثانيهما غيره فى عدد الأصوات الصحيحة إشـــترك فـــى إنتخابات الإعادة، وفى هذه الحالة يعلن فوز من يحصل علـــى أكبـــر عـــدد مـــن الأصوات الصحيحة.

ويتم الإقتراع لإنتخاب رئيس الجمهورية حتى ولو تقدم للتشـــريح مرشـــح واحد، أو لم يبق سواه بسبب تنازل باقى المرشحين أو لعدم ترشيح أحد غيـــر مـــن خلا مكانه، وفى هذه الحالة يعلن فوز المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لعـــدد من أدلوا بأصواتهم الصحيحة. وينظم القانون ما يتبع فى حالة عدم حصول المرشح على هذه الأغلبية.

ويعرض رئيس الجمهورية مشروع القانون المنظم للإنتخابـــات الرئاســـية على المحكمة الدستورية العليا بعد إقراره من مجلس الشعب وقبل إصداره لتقريـــر مدى مطابقته للدستور. وتصدر المحكمة قرارها فى هذا الشأن خلال خمسة عشـــر يوماً من تاريخ عرض الأمر عليها.

فإذا قررت المحكمة عدم دستورية نص أو أكثر من نصوص المشروع رده رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب لإعمال مقتضى هذا القرار وفى جميع الأحوال يكون قرار المحكمة ملزماً للجميع ولجميع سلطات الدولة، وينشـــر فـــى الجريـــدة الرسمية خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره".

**المادة ١٩٢ مكرر:**

"تستبدل كلمة (الإنتخاب) بكلمة (الإستفتاء) إينما وردت فى الدســـتور فيمـــا يتعلق بإختيار رئيس الجمهورية. واللجنة إذ تعرض تقريرها على المجلس المـــوقر، ترجو الموافقة على ما إنتهت إليه على التفصيل السالف بيانه".

وقد تقدمت الحكومة بمشروع قانون انتخاب رئيس الجمهورية، الذى نوقش فى مجلس الشورى يوم ٢٠٠٥/٦/١٣ وأبدى الأعضاء آرائهم فيه، ثم عرض على مجلس الشعب يوم ٢٠٠٥/٦/١٤ ووافق المجلس على مشروع القانون من حيث المبدأ.

ويُشار إلى أن مشروع قانون انتخاب رئيس الجمهورية كان يتضمن (٦٠) مادة.

وفى سابقة هى الأولى من نوعها فى مصر تم عرض مشروع القانون على المحكمة الدستورية العليا، فيما يُعرف بالرقابة السابقة، أو القبلية للمحكمة الدستورية على القوانين.

وبعد دراسة مشروع القانون بمعرفة المحكمة الدستورية العليا، قضت بعدم دستورية عدد من مواده، فأعيد إلى مجلس الشعب - بمعرفة رئيس الجمهورية - وفقاً لنص المادة ٧٦ من الدستور، ولإعمال مقتضى قرار المحكمة الدستورية العليا، التى انتهت إلى عدم دستورية المواد ٥ (الفقرة الثانية)، و٢٢ و٤٩ و٥٤ و٥٥، وشبهة عدم الدستورية بالنسبة للمادتين ١٣، ١٨.

وبإعادة عرض مشروع قانون الانتخابات الرئاسية على مجلس الشعب، وافق المجلس على ملاحظات المحكمة الدستورية العليا وفقاً لما يلى:-

- وافق المجلس على تعديل الفقرة الثانية من المادة الخامسة من المشروع بحيث تكون فى حالة وجود مانع لدى رئيس اللجنة المشرفة على الانتخابات الرئاسية (رئيس المحكمة الدستورية العليا) يحل محل من يليه فى تشكيل اللجنة وهو رئيس محكمة الإستئناف بالقاهرة، وفى هذه الحالة يضم لعضوية اللجنة خلال فترة قيام المانع أقدم نواب المحكمة الدستورية العليا التالى لعضو اللجنة من ذات المحكمة.

- كما وافق المجلس على إلغاء المادة (٢٢) من مشروع القانون، وكانت تنص على عدم قيام المرشحين للرئاسة بالدعاية الانتخابية المدفوعة الأجر في وسائل الإعلام المسموعة والمرئية. حيث أكدت المحكمة الدستورية على عدم دستورية هذا النص وتعارضه مع حق المرشح في التعبير عن رأيه ونشره، ويفرض قيوداً على حقه في عرض برنامجه الانتخابي بما يخالف نص المادة (٦٢) من الدستور، وطالما أن هناك حداً أقصى للإنفاق على الدعاية لا يجوز تجاوزه، فإن من حق الجميع أن يعلنوا عن أنفسهم في حدود هذا المبلغ.
- كما وافق المجلس على حذف الجزاء المالي للمرشح الواردة في المادة (٤٩) إذا ثبت تلقيه أموالاً خارجية أو جاوز الحد الأقصى للإنفاق على حملته الانتخابية والاكتفاء بعقوبة الحبس فقط. وكان مشروع القانون ينص على أن يدفع المرشح غرامة مالية تبلغ مثلى مبلغ التجاوز إلى خزانة الدولة.
- وعُدلت المادة (٥٤) والتي تنص على أن يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تجاوز خمسين ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من يخالف أي قرار تصدره لجنة الانتخابات الرئاسية حيث حذفت عبارة (كل من يخالف أي قرار تصدره اللجنة) وهو ما اعتبرته الدستورية نصاً يعاقب على أفعال غير محددة تحديداً دقيقاً وذلك لأن اللجنة تصدر قرارات عدة ومنها ما لا يستوجب تقرير عقوبات جنائية عند مخالفتها، وليصبح النص "توقيع العقوبة على كل من يرتكب فعلاً بقصد تعطيل أو وقف تنفيذ قرارات لجنة الانتخابات الرئاسية".
- كذلك بالنسبة للمادة (٥٥) وافق المجلس على طلب التعديل الذي أدخلته المحكمة الدستورية العليا على المادة والتي تقرر عقوبة على من يخالف الأحكام المنظمة للدعاية الانتخابية بعد ما أكدت المحكمة الدستورية العليا على أن عبارة "الأحكام المنظمة للدعاية الانتخابية" فيها من العموم والشمول ما يتناقض والقواعد التي تطلبها الدستور في القوانين الجزائية خصوصاً أن هذه القوانين تفرض على الحرية الشخصية أخطر القيود وأبلغها أثراً، ويتعين بالتالي أن تكون الأفعال التي تؤثمها هذه القوانين محددة بصورة قاطعة بما يحول دون

التباسها بغيرها، ومن ثم قررت المحكمة الدستورية أنه تجنباً لهذا الحوار الدستورى فإنه يمكن الإشارة فى هذه المادة (٥٥) إلى الأفعال المنصوص عليها فى المادة (٢١) من مشروع القانون.

- كما وافق مجلس الشعب على تعديل المادتين ١٣، ١٨ من المشروع التى قررت الدستورية العليا وجود شبهة عدم دستوريتهما وحذفت عبارة "المستندات التى تحددها اللجنة" من المادة (١٣) حيث قالت الدستورية أن تفسير هذه العبارة على نحو لا يعطيها الحق فى أية شروط جديدة للشروط الواردة بنص المادة (٧٥) من الدستور والمادة (١٣) من مشروع القانون.
- كما وفق المجلس على تعديل المادة (١٨) بإضافة عبارة "المرشحين السابقين عند إعادة فتح باب الترشيح مرة أخرى فى حالة خلو مقعد أحد المرشحين لأى سبب غير التنازل عن الترشيح".

وبهذه التعديلات التى طلبتها المحكمة الدستورية العليا، ووافق عليها مجلس الشعب، يكون قد تم إعمال الوقاية الدستورية السابقة على قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية، وحتى لا يهتز منصب الرئاسة إذا ما قضى بعدم دستورية القانون.

هذا وقد صدر بالفعل القانون تحت رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ تحت مسمى قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية فى ٥٨ مادة فى الثانى من يوليو ٢٠٠٥[1].

وبصفة عامة فإن قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية، يتضمن عدداً من القواعد والإجراءات الهامة من أهمها ما يلى:-

- انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السرى العام المباشر.
- الشروط الواجب توافرها لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية.
- لجنة الانتخابات الرئاسية ذات شخصية اعتبارية عامة وتشكل برئاسة رئيس المحكمة الدستورية العليا وعضوية كل من:-

(١) انظر ملحق رقم (١).

- رئيس محكمة استئناف القاهرة.
- أقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا.
- أقدم نواب رئيس محكمة النقض.
- أقدم نواب رئيس مجلس الدولة.
- خمسة من الشخصيات العامة.

- اختصاصات هذه اللجنة تشمل كل الإجراءات الخاصة بفتح باب الترشيح لرئاسة الجمهورية وفحص طلبات الترشيح والتحقق من توافر الشروط التى حددها الدستور والقانون.
- مواعيد وشروط والتزامات ومصروفات وحسابات الحملة الدعائية الانتخابية للمرشحين.
- يجرى الاقتراع فى يوم واحد وتشكل اللجنة اللجان التى تتولى مراحل العملية الانتخابية والفرز واللجان العامة من أعضاء الهيئات القضائية.
- يتم الاقتراع لانتخاب رئيس الجمهورية حتى ولو تقدم للترشيح مرشح واحد، وفى هذه الحالة يعلن فوزه إذا حصل على الأغلبية المطلقة من أصوات من أدلوا بأصواتهم الصحيحة، وإلا أعلنت اللجنة فتح باب الترشيح لانتخابات أخرى تجرى خلال خمسة عشر يوماً.
- أما فى حالة تعدد المرشحين فتعلن انتخاب من يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة فإذا لم يحصل أيهم على هذه الأغلبية أعيد الانتخاب بعد سبعة أيام على الأقل بين المرشحين اللذين حصلا على أكبر عدد من الأصوات، فإذا تساوى مع ثانيهما غيره فى عدد الأصوات الصحيحة اشترك فى انتخابات الإعادة (الثلاثة معاً) ويعلن فوز من يحصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة.
- تعلن لجنة الانتخابات الرئاسية النتيجة العامة للانتخاب خلال الأيام الثلاثة التالية لوصول محاضر اللجان العامة إلى اللجنة.

- أوردت المواد من المادة رقم (٤٢) وحتى المادة (٥٦) العقوبات الواجب الحكم بها على ما يمكن أن نطلق عليه جرائم انتخابات الرئاسة، وهـــى فـــى جملتهـــا ضمانة لشفافية العملية الانتخابية وأمنها.
- منحت المادة (٥٧) لرؤساء لجان انتخاب رئيس الجمهورية السـلطة المخولـة لمأمورى الضبط القضائى فيما يتعلق بإثبات الجرائم التـــى تقـــع فـــى قائمـــة اللجنـــة.

وفى خلاصة مركزة، يمكن أن نحدد ثلاث سمات مميزة وجديـــدة علـــى الحياة الديمقراطية فى مصر تضمنها قانون تنظيم انتخابـــات رئـــيس الجمهوريـــة وهى:-

(١) أنه أول قانون مستقل خاص بانتخابات رئيس الجمهورية فى جمهورية مصر العربية.

(٢) أنه أول قانون يعرض على المحكمة الدستورية العليا قبـل إعلانــــه – أى إعلان البدء فى تطبيقه – فيما يعرف بالرقابة القبليـــة للمحكمـــة الدســـتورية العليـــا.

(٣) أنه أنشأ لجنة خاصة ومستقلة ذات شخصـــية اعتباريـــة لتنظـــيم العمليـــة الانتخابية لرئاسة الجمهورية والإشراف على كافة مراحلهـــا حتـــى إعـــلان النتيجة النهائية، وهى لجنة ذات تشكيل خاص مميـــز وفريـــد، ولا تخضـــع لرقابة، وقراراتها (محصنة) أى نافذة لا يقبل الطعن عليها بـــأى شـــكل مـــن أشكال الطعون.

ووفقاً للمادة (٧٩ دستور) يؤدى رئيس الجمهورية الذى تم إختياره وقبل أن يباشر مهام منصبه اليمين الدستورية أمام مجلس الشعب وفقاً للصيغة التالية:-

"أقسم بالله العظيم أن أحافظ على النظام الجمهوري، وأن أحترم الدستور والقانون، وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أحافظ على إستقلال الوطن وسلامة أراضيه".

ما هي مدة الرياسة؟!

تنص المادة ٧٧ من دستور عام ١٩٧١ والمعمول به حالياً، على أن مدة الرياسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الإنتخاب، ويجوز إعادة إنتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى[1].

ما هي أسباب إنتهاء رياسة رئيس الجمهورية؟

تنتهي رياسة رئيس الجمهورية عن طريقين. الأول: بالطريق العادى، وهو إستنفاذ مدة الرياسة (ست سنوات)، وفقاً لنص المادة (٧٨ دستور) والتي توجب البدء في إجراءات إختيار رئيس الجمهورية الجديد قبل إنتهاء مدة رئيس الجمهورية بستين يوماً، ويجب أن يتم إختياره قبل إنتهاء المدة بأسبوع على الأقل، فإذا إنتهت هذه المدة دون أن يتم إختيار الرئيس الجديد (لأى سبب كان) إستمر الرئيس السابق في مباشرة مهامه حتى يتم إختيار خلفه وذلك لمنع ترك المنصب شاغراً.

والثاني: الطريق غير العادى، وتنظمة المادتان (٨٤، ٨٥ دستور) وهو:-

- خلو منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن العمل (خلال مدة رئاسته).

وهنا يتولى الرياسة بصفة مؤقتة رئيس مجلس الشعب، وإذا تصادف وأن كان المجلس مُنحلاً، فالذى يتولى الرياسة بصفة مؤقتة أيضاً هو رئيس المحكمة

[1] هذه المادة بصيغتها الحالية مُعدلة وفقاً لإقتراح وإستفتاء شعبى أجرى يوم ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠.

الدستورية العليا[1]. والذى يعلن عن خلو المنصب هو مجلس الشعب الذى يتخذ إجراءات إختيار رئيس الجمهورية خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً على الأكثر من تاريخ خلو منصب الرئاسة.

ويلاحظ أن المادة (٨٤ دستور) لم تحدد تفصيلات الأسباب التى تنتهى بها الرياسة (خلو المنصب) والإتجاه المتفق عليه أنها تشمل الوفاة والإستقالة والعزل[2].

- أما المادة (٨٥ دستور) فتشير إلى أنه <u>فى حالة إتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو إرتكاب جريمة جنائية</u> وتكون بناء على إقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ولا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية ثلثى الأعضاء، فيوقف عن عمله الذى يتولاه نائبه مؤقتاً لحين الفصل فى الإتهام أمام محكمة خاصة، وإذا حكم بإدانته يعفى من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى.

ويلاحظ أن تقرير المسئولية الجنائية لرئيس الجمهورية أمر عسير من الناحية العملية فى معظم دول العالم.

## <u>ثالثاً: إلتزامات رئيس الجمهورية وحقوقه المالية:</u>

يفرض الدستور على رئيس الجمهورية (م٨١ دستور) إلتزاماً كاملاً - خلال مدة رئاسته - بحظر ممارسة مهنة حرة أو عمل تجارى أو مالى أو صناعى، أو أن يشترى أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله، أو أن يقايضها عليه.

---

(١) فى هذه الحالة لا يجوز لرئيس مجلس الشعب أو رئيس المحكمة الدستورية العليا أن يرشح أى منهما نفسه لرياسة الجمهورية.

(٢) تنص (م٨٢ دستور) على أنه إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لعمله أناب عنه نائبه، وتنص (م٨٣ دستور) على أن إذا أراد الرئيس الإستقالة يوجه بها كتابا إلى مجلس الشعب.

وهو حظر يعنى إبعاد أو تنزيه رئيس الجمهورية عن مجال الإستفادة غير المشروعة أو مجرد مظنتها من أعمال منصبه، فضلاً عن ضرورة تفرغه للقيام بأعباء ومسئوليات منصبه الكبير.

وفى مقابل ذلك تنص (م٨٠ دستور) على أن القانون هو الذى يحدد مرتب رئيس الجمهورية، وأنه فى حالة تعديل المرتب فإن هذا التعديل لا يسرى أثناء مدة الرياسة التى يتقرر فيها هذا التعديل، وأنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتقاضى أى مرتب أو مكافأة أخرى.

ومن المعلوم أن مخصصات رئيس الدولة التى يحددها القانون، يجب أن تحقق له المستوى المادى الذى يتفق مع مهام منصبه كممثل للدولة، كما أن الهدف من حظر سريان تعديل تلك المخصصات – إذا حدث أثناء مدة الرياسة – هو عدم السماح للسلطة التشريعية بأن تتخذ من هذا التعديل وسيلة للتأثير على ضمير رئيس الدولة.

## رابعاً: سلطات رئيس الجمهورية ومسئولياته:

من المبادئ الدستورية الأساسية أن السلطة والمسئولية صنوان، فكل سلطة يجب أن يقابلها مسئولية، كما أن الذى يسئل يجب أن يكون هو صاحب السلطة.

فالتلازم بين السلطة والمسئولية هو الضمانة الأساسية ضد الإستبداد أو الفساد.

وفى مصر – وفى ظل دستور ١٩٧١ – لم ينص على أية مسئولية سياسية لرئيس الجمهورية، وإنما نص فقط على مسئوليته الجنائية فى (م٨٥ دستور) السابق الإشارة إليها.

وبإستقراء مواد الدستور الواردة بالفصل الأول من الباب الخامس الخاص برئيس الدولة، والفصل الثالث من ذات الباب، الفرع الأول المخصص لرئيس الجمهورية (كرئيس للسلطة التنفيذية)، يمكن أن نستخلص الإختصاصات (السلطات) التالية:-

## أ - الإختصاصات ذات الصبغة الرياسية:

وهى التى يباشرها بوصفه رئيساً للجمهورية، وهى كالتالى:-

- تأكيد سيادة الشعب، وحماية الوحدة الوطنية، ورعاية الحدود بين السلطات (م٧٣).
- إتخاذ الإجراءات السريعة فى حالات الخطر (م٧٤).
- تعيين نائب رئيس الجمهورية أو أكثر، ويحدد إختصاصاتهم، ويعفيهم من مناصبهم (م١٣٩).
- تعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم، ويعفيهم من مناصبهم (م١٤١).
- إستفتاء الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا (م١٥٢ دستور).
- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة (م١٥٠ دستور).
- هو رئيس مجلس الدفاع الوطنى (م١٨٢ دستور).
- هو الرئيس الأعلى للشرطة (م١٨٤ دستور).

## ب- الإختصاصات ذات الصبغة الإدارية:

وهى التى يباشرها بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية، وهى كالتالى:-

- رئاسة السلطة التنفيذية، على الوجه المبين بالدستور (م١٣٧).
- وضع السياسة العامة للدولة بالإشتراك مع مجلس الدولة، والإشراف على تنفيذها على الوجه المبين بالدستور (م١٣٨).

- تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين، وعزلهم، على الوجه المبين فى القانون، ويعتمد ممثلى الدول الأجنبية السياسيين (م١٤٣).
- إصدار القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة (م١٤٦).

## ج- الإختصاصات ذات الصبغة التشريعية:

### (١) سلطة إصدار اللوائح:

أجاز الدستور لرئيس الجمهورية حق إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين (م١٤٤)[1]. واللوائح أنواع خمسة:-

- **لوائح تنفيذية:**

وهى وفقاً لنص المادة ١٤٤ دستور، اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، وبما ليس فيه تعديل أو تعطيل أو إعفاء من تنفيذها، وأن له - أى رئيس الجمهورية - أن يفوض غيره فى إصدارها، ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه.

- **لوائح تنظيمية:**

وهى وفقاً لنص المادة ١٦ دستور، اللوائح التى يصدرها رئيس الجمهورية لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة. وتختلف عن اللوائح التنفيذية، أنها لا تصدر تنفيذاً لقانون معين، ولكنها تصدر إستقلالاً عن القانون.

- **لوائح الضبط:**

وهى وفقاً لنص المادة ١٤٥ دستور، اللوائح التى يصدرها رئيس الجمهورية، و هى أيضاً لوائح مستقلة لأنها - على خلاف اللوائح التنفيذية -

---

[1] اللائحة كالقانون: قاعدة عامة مجردة وملزمة، والفارق بينهما شكليا، إذ يصدر القانون عن السلطة التشريعية، بينما اللائحة تصدر عن السلطة التنفيذية. فاللائحة عمل ذو طبيعة تشريعية، ولكنه صادر عن السلطة التنفيذية.

لا تصدر تنفيذاً لقانون معين. ويطلق على لوائح الضبط "لوائح البوليس" لأنها تنظم مسائل الأمن والسكينة والصحة العامة (مثل: لوائح المرور، والوقاية من الأمراض المعدية، أو المضرة بالصحة العامة...إلخ).

- <u>لوائح الضرورة</u>:

وهى وفقاً لنص المادة ١٤٧ دستور، اللوائح التى يصدر رئيس الجمهورية، إذا حدث – فى غيبة مجلس الشعب – ما يوجب الإسراع فى إتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، وهى قرارات لها قوة القانون. ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس (قائماً)، وتعرض فى أول إجتماع له فى حالة (الحل أو وقف جلساته). فإذا لم تعرض زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعى أيضاً ما كان لها من قوة القانون إلا إذا رأى المجلس إعتماد نفاذها فى الفترة السابقة أو تسوية ما يترتب على آثارها بوجه عام[١].

- <u>لوائح تفويضية</u>:

وهى وفقاً لنص المادة ١٠٨ دستور، اللوائح التى يصدرها رئيس الجمهورية عند الضرورة وفى الأحوال الإستثنائية، وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثى أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب فى أول جلسة بعد إنتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون.

---

(١) ويلاحظ هنا وجود ثلاثة شروط لإمكانية صدور مثل هذه اللوائح: <u>الأول</u>: هو حالة الضرورة، وتقديرها متروك للسلطة التنفيذية (مثل حرب أو كارثة تعرض البلاد لعدم الإستقرار)، <u>والثانى</u>: هو عدم وجود البرلمان (مجلس الشعب) بالحل أو وقف جلساته، أو عطلته البرلمانية، <u>والثالث</u>: وهو عرض لوائح الضرورة على البرلمان – عقب عودته – لإقرارها أو عدم إقرارها.

وثمة عوامل كثيرة تدعو إلى إتباع هذا الأسلوب (التفويض) أهمها ما تحتاج إليه بعض المجالات من سرية وسرعة عند تنظيمها تشريعياً حتى في الأوقات العادية مثل: تنظيم الضرائب الجمركية، أو رسوم الإستيراد أو التصدير أو قوانين النقد وحماية العملة الوطنية أو إعتمادات التسليح. فإجتماع البرلمانات قد يحتاج بعض الوقت كما أن المناقشة فيها تستغرق وقتاً طويلاً، وفي خلال ذلك قد تضار المصلحة العامة من عدم المبادرة إلى سن التشريع المطلوب، أو تسرب أنباء صدورها[1].

ويشار إلى القيود التى حددها الدستور (م١٠٨) عند تفويض رئيس الجمهورية فى إصدار اللوائح التفويضية، والتى تتركز فى أنه لا يجوز أن ينيب غيره في سنها، وأن تكون عند الضرورة وفي الأحوال الإستثنائية، وأن تصدر بموافقة ثلثي أعضاء مجلس الشعب، وأنه يجب أن يكون لمدة محددة، ولموضوعات محددة، كما يلزم أن تعرض على مجلس الشعب في أول جلسة بعد إنتهاء مدة التفويض الزمنية.

(٢) سلطة إقتراح القوانين والإعتراض عليها وإصدارها:

وفضلاً عن سلطة رئيس الجمهورية فى إصدار اللوائح على الوجه السابق بيانه، فإنه بالإضافة إلى ذلك، وفى إطار سلطاته فى مجال التشريع له الحق فيمايلي:-

(أ) إقتراح القوانين:

حيث تنص المادة ١٠٩ دستور أنه لرئيس الجمهورية – ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب – حق إقتراح القوانين.

---

[1] سعد عصفور، النظام الدستورى المصرى (دستور ١٩٧١) (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٠)، ص١٣٥.

(ب) إصدار القوانين:

وهو ما قررته فى صدرها المادة ١١٢ دستور ويقصد بالإصدار "تسجيل سن التشريع ووضعه موضع التنفيذ بتكليف رجال السلطة التنفيذية بتنفيذه بإعتباره تشريعاً ملزماً من تشريعات الدولة، فهو بمثابة شهادة ميلاد للتشريع، تكون سند له لتنفيذه".

وبداهة فإن إصدار القوانين هنا لا يعنى إستقلال رئيس الجمهورية بسن القوانين، فذلك اصل مقرر للبرلمان، ولكن للإصدار هنا معنى قانونى يعنى إضفاء صفة الميلاد (الوجود)، والإشهار بين الناس ووضعه موضع التنفيذ.

ومن ثم فإن سلطة رئيس الجمهورية فى إصدار القوانين المقررة دستورياً (م١١٢) تتم من خلال خطوتين:-

الأولى : تسجيل موافقة البرلمان ورئيس الدولة على مشروعات القوانين.

الثانية : الأمر بتنفيذ هذا القانون بعد إكتمال كافة مقوماته التشريعية كقانون من قوانين الدولة.

وترتيباً على ذلك يتعين على رئيس الجمهورية إصدار القوانين فى مدة معقولة بعد موافقة البرلمان، ووسيلته فى ذلك هى نشر نصوصه فى الجريدة الرسمية للدولة، وذلك خلال أسبوعين من يوم إصدارها (م١٨٨ دستور)[1].

(ج) الإعتراض على القوانين:

الشطر الثانى من المادة ١١٢ دستور يمنح رئيس الجمهورية حق الإعتراض على القوانين.

---

[1] يفترض علم الأفراد بالقانون بعد النشر، ولا يجوز بعد ذلك لأى فرد الإدعاء بعدم معرفة القانون، ولا يقبل من أحد الإعتذار بجهلة به.

فبعد أن يوافـق البرلمان على مشروع القانون، يرسله إلى رئـيس الدولـة الذى له:-

- الموافقة على القانون وإصداره (وفقاً لما سبق بيانه).

أو- الإعتراض على القانون وإعادته إلى البرلمان (مجلس الشعب).

وفى حالة إعتراض رئيس الجمهورية علـى القـانون ورده إلـى مجلـس الشعب، فى خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس إياه، يكون على المجلس:-

- أن يصر المجلس على القانون ويقره ثانية بأغلبية ثلثى أعضائه، وهنـا يصـير قانوناً ويتم إصداره (م١١٣ دستور).
- كما يعتبر قانوناً ويتم إصداره أيضاً، إذا لم يرده رئيس الجمهورية إلى المجلـس مرة ثانية خلال المدة المحددة (ثلاثون يوماً).

فسلطة رئيس الجمهورية – فيما يتعلق بالإعتراض على القـوانين – هـى سلطة نسبية مؤقتة وليس مطلقة فى إعدام القوانين، ويمكن لمجلس الشعب التغلـب عليها إذا ما أقر ثانية مشروع القانون الذى أعترض عليه رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثى أعضائه، والذى يتعين هنا إصداره رغم إعتراض رئيس الجمهورية عليه[1].

د- <u>الإختصاصات ذات الصبغة القضائية:</u>

وتتمثل فى منح الدستور (م١٤٩) رئيس الجمهورية حق العفو عن العقوبـة أو تخفيضها. وإن كان عجز المادة يؤكد أن العفو الشامل لا يكون إلا بقانون.

فهذه المادة تفرق بين العفو والعفو الشامل، فالأول هـو محـل للعقوبـة أو تخفيضها دون مساس بالجريمة ذاتها، بينما الثانى (العفو الشامل) فهو محو للجريمة وإعتبارها كأن لم تكن منذ تاريخ إرتكابها.

---

(١) محسن خليل، النظام الدستورى فى مصر (القاهرة: مطبعة التونى، بدون سنة نشر)، ص٤٠٣.

ويرد العفو على عقوبة جنائية نهائية (مستنفذة لطـرق الطعـن)، ويصـدر بقرار جمهورى، بعد عرض من وزير العدل، ويكون العفو خاص بمحكوم بعينـه، توجب ظروفه إلغاء العقوبة بالنسبـة له كليـاً أو جزئيـاً، لتدارك خطـأ قضـائى مثلاً، أو مراعاة لظروف خاصـة بـالمحكوم عليـه، أو ظـروف الجريمـة، أو المحاكمة...إلخ.

والعفو عن العقوبـة لا يمحو الجريمة، فتظل سابقة فى العود الجنائى فـى حق الجانى، كما لا يحول العفو عن حق المضرور من الجريمة فـى أن يعـوض مدنياً.

ولرئيس الجمهورية أيضاً بعض الإختصاصات ذات الصبغة القضائية والتى يمكن إستخلاصها من بعض القوانين:-

- فقد نص القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ الخاص بالأحكـام العسـكرية والمعـدل بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٧٠ على حق رئيس الجمهورية - متى أعلنـت حالـة الطوارئ - فى إحالة الجرائم التى يعاقب عليها قانون العقوبـات أو أى قـانون آخر إلى القضاء العسكرى.
- كما نص القانون ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ الخاص بحالة الطوارئ على حـق رئـيس الجمهورية - أو من يقوم محله - فى إحالة الجرائم التى يعاقب عليها القـانون العام إلى محاكم أمن الدولة.
- ولرئيس الجمهورية عند التصديق على أحكام المحاكم العسـكرية أن يخفـض العقوبات أو يبدلها بعقوبة أقل، أو إلغائها كلها أو بعضها، أو إيقاف تنفيذها كلها أو بعضها أو إلغاء الحكم مع حفظ الدعوى أو الأمر بإعـادة المحاكمـة أمـام محكمة أخرى[1].

---

[1] راجع القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ فى شأن حالة الطوارئ، والقانون ١٢٥ لسنة ١٩٦٦ فى شأن الأحكام العسكرية، والقانون رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٣ بإلغاء قانون محاكم أمن الدولة.

هـ- **الإختصاصات ذات الصبغة السياسية والحربية:**

وهى الإختصاصات الواردة فى الدستور ولها صبغة سياسية أو حربية. فتنص المادة ١٥١ دستور على سلطة رئيس الجمهورية، فى إبرام المعاهدات، كما تنص المادة ١٥٠ دستور على أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذى يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب.

(١) **إبرام المعاهدات:**

وسلطة رئيس الجمهورية فى هذا المجال تشمل المعاهدات العادية – التى لا تحتاج موافقة من مجلس الشعب – فيبرمها ثم يبلغها المجلس مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون لها قوة القانون بمجرد تصديق رئيس الجمهورية عليها ونشرها بالجريدة الرسمية.

أما المعاهدات (غير العادية) وهى التى تستلزم العرض على مجلس الشعب – وهى كما حددتها الفقرة الثانية من المادة ١٥١ – معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة، أو التى تتعلق بحقوق السيادة، أو التى تحمل الخزانة العامة شيئاً من النفقات غير الواردة فى الموازنة.

(٢) **قيادة القوات المسلحة وإعلان الحرب:**

يكون لرئيس الجمهورية بوصفه القائد الأعلى للقوات المسلحة (م١٥٠ دستور) سلطة إعلان حالة الحرب بعد موافقة مجلس الشعب، كما جعلت المادة (١٨٢) من رئيس الجمهورية رئيساً (لمجلس الدفاع الوطنى) الذى يختص بالنظر فى الشئون الخاصة بوسائل تأمين البلاد وسلامتها.

و- **الإختصاصات المرتبطة بحالة الطوارئ:**

تنص (م١٤٨ دستور) على سلطة رئيس الجمهورية فى إعلان حالة الطوارئ على الوجه المبين فى القانون. ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه. فإذا كان المجلس منحلاً يعرض الأمر على المجلس الجديد فى أول إجتماع له. ويلزم فى جميع الأحوال أن يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب[1].

ويُشار هنا إلى سلطة رئيس الجمهورية وفقاً للدستور (م٧٤)، وفى إطار ما يختص به من سلطات إلى إتخاذ الإجراءات السريعة لمواجهة حالة قيام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى، على أن يوجه بياناً إلى الشعب، ويجرى إستفتاء على ما أتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من إتخاذها.

**رابعاً: نواب رئيس الجمهورية:**

تنص المادة ١٣٩ دستور على أنه "لرئيس الجمهورية أن يعين نائباً لـه أو أكثر، ويحدد إختصاصاتهم، ويعفيهم من مناصبهم".

وتسرى القواعد المنظمة لمساءلة رئيس الجمهورية على نوابه. وإذا كان الدستور لم يحدد الشروط الواجب توافرها فيمن يعين نائباً للرئيس إلا أنه من المنطق أن تتوافر فيه ذات الشروط الواجبة فى رئيس الجمهورية.

كما سبقت الإشارة إلى قيام نائب رئيس الجمهورية بمهام الرئيس فى حالة إتهام الرئيس بالخيانة العظمى أو أحدى الجرائم الجنائية (م٨٥ دستور). كما أنه ينيب عن رئيس الجمهورية فى حالة قيام مانع مؤقت يحوله بينه وبين مباشرة مهام

---

[1] وينظم حالة الطوارئ فى مصر القانون رقم ١٧٢ لسنة ١٩٥٨ والمعدل بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢.

عمله (م٨٢ دستور). وفى حالة تعددهم يلزم تحديد من يتولى منهم رئاسة الجمهورية مؤقتاً.

وقد ترك الدستور لرئيس الجمهورية سلطة تحديد إختصاصات نائبه، وهو أيضاً الذى يتولى إعفائه من منصبه. وفى حالة تعيين نائب لرئيس الجمهورية يؤدى يميناً أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة مهام منصبه (م١٤٠) ويلاحظ أنها ذاتها اليمين الذى يؤديها رئيس الجمهورية عند تولى منصبه (م٧٩).

## (المبحث الثانى)

## رئيس مجلس الوزراء

### أولاً: مكانة رئيس مجلس الوزراء فى التنظيم الإدارى:

تشير الدراسات الدستورية إلى المكانة المميزة لرئيس مجلس الوزراء، والأصل أنه طبقاً للنظام البرلمانى هو رمز للحكومة وهو فى العادة زعيم حزب الأغلبية فى البرلمان، وبهذه الصفة يختاره رئيس الدولة لتشكيل الحكومة.

وهو فى مصر ووفقاً للدستور رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسئولين سياسياً أمام مجلس الشعب، وهو رمز الحكومة والمتحدث بإسمها، وهو يرأس مجلس الوزراء فى الحالات التى لا يحضرها رئيس الجمهورية.

وتنص المادة (١٣٣ دستور) على أن يقدم رئيس مجلس الوزراء بعد تأليف الوزارة، وعند إفتتاح دور الإنعقاد العادى لمجلس الشعب، برنامج الوزارة. ويناقش المجلس هذا البرنامج.

وقد بينت المادة (١٥٣ دستور) وضع مجلس الوزراء فقررت أن الحكومة هى الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، وتتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم.

ولم يحدد الدستور أى شروط فيمن يتولى منصب رئيس مجلس الوزراء، ولا يوجد مانع من أن يجمع بين منصبى رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء، ولم يحدد الدستور مدة معينة لتولى المنصب.

ولكن المادة (١٤١ دستور) أشارت إلى أن رئيس الجمهورية هو الذى يعين رئيس مجلس الوزراء، ونوابه والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم.

كما تشير المادة (١٣٤ دستور) إلى جواز أن يكون رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء أعضاء فى مجلس الشعب، ولهم وفقاً للمادة (١٣٥ دستور) أن يتحدثوا فى مجلس الشعب ولجانه المختلفة فى الموضوعات التى يرون ضرورة عرضها أو توضيح موقف الحكومة منها، ولكن عند التصويت لا يكون لهم صوتاً إلا إذا كانوا أعضاء بالمجلس.

ويؤدى رئيس مجلس الوزراء، أمام رئيس الجمهورية، اليمين الدستورية قبل مباشرة أعمالة (م١٥٥ دستور) وهى نفس اليمين الخاصة برئيس الجمهورية ونوابه المشار إليها فيما سبق.

**ثانياً: اختصاصات رئيس مجلس الوزراء:**

يشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة (م١٥٣ دستور) بحسب الأصل، ويمارس بوجه خاص الإختصاصات التالية (م١٥٦ دستور):-

- الإشتراك مع رئيس الجمهورية فى وضع السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها وفقاً للقوانين والقرارات الجمهورية.
- توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة.
- إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها.
- إعداد مشروعات القوانين والقرارات.
- إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.
- إعداد مشروع الخطة العامة للدولة.
- عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور.

- ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.

**ثالثاً: علاقة رئيس مجلس الوزراء بالسلطة التشريعية:**

تحكم رئيس مجلس الوزراء – وفقاً للدستور الحالي – وبوصفه رمزاً للسلطة التنفيذية، أسس برلمانية محددة بالسلطة التشريعية، وذلك على الوجه التالي:-

**أ – علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية:**

١ – **أعمال خاصة بتكوين البرلمان**، وتشمل الدعوة لإجراء الإنتخابات، وتحرير جداول الإنتخابات وتصحيحها، وإجراء الإنتخابات فى مواعيدها، وإعلان نتيجتها بقرار من وزير الداخلية.
كما يصدر قرار جمهورى بتعيين الجانب المعين في البرلمان. لا يزيد على عشرة فى مجلس الشعب (م٨٧ دستور)، وثلث أعضاء مجلس الشورى (م١٩٦ دستور).

٢- **أعمال خاصة بإنعقاد البرلمان**، حيث تدعو السلطة التنفيذية – بقرار من رئيس الجمهورية – مجلس الشعب لدورة الإنعقاد العادية قبل يوم الخميس الثانى من شهر نوفمبر، وتستمر مدة الإنعقاد العادى السنوى سبعة أشهر على الأقل، كما ينهى رئيس الجمهورية أيضاً هذه الدورة العادية بعد الإنتهاء من إعتماد الموازنة العامة للدولة.
أما دورة الإنعقاد غير العادية، وتكون فى حالة الضرورة، أو بناء على طلب بذلك موقع من أغلبية أعضاء مجلس الشعب، ورئيس الجمهورية هو أيضاً الذى ينهى دورة الإنعقاد غير العادية.

٣- تضطلع السلطة التنفيذية أحياناً باقتراح القوانين أمام البرلمان، ولرئيس الدولة حق الإعتراض عليها (كما أوضحنا) وفقاً للدستور، كما يضطلع أيضاً بإصدارها على الوجه المبين بالدستور. ويشار أخيراً إلى المبدأ الدستورى الذى يجيز الجمع بين المنصب الوزارى والمنصب النيابى، بما يعنى حضور أعضاء السلطة التنفيذية (أعضاء البرلمان) جلسات البرلمان وإشتراكهم مع أعضائه فى أداء الوظيفة التشريعية.

٤- حق حل البرلمان، ويعنى حق السلطة التنفيذية فى إنهاء نيابة البرلمان قبل نهاية المدة القانونية المقررة لنهايته – أى قبل نهاية الفصل التشريعى[١].

ويعتبر حق الحل من أخطر أنواع رقابة السلطة التنفيذية على البرلمان إذ هو سلاح مقابل للمسئولية الوزارية المقررة أمام المجلس النيابى. وعلى كليهما يقوم التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية مع التعاون بينهما.

وتنص المادة ١٣٦ دستور على حق رئيس الجمهورية فى حل مجلس الشعب عند الضرورة، وبعد إستفتاء الشعب، ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الإستفتاء خلال ثلاثين يوماً، فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم للحل، أصدر رئيس الجمهورية قراراً به.

هذا ويجب أن يشتمل قرار الحل على دعوة الناخبين لإجراء إنتخابات جديدة لمجلس الشعب فى ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الإستفتاء. ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الإنتخاب.

---

(١) الفصل التشريعى: هى الفترة التى تبدأ منذ قيام حياة البرلمان حتى إنتهاء مدته القانونية (خمس سنوات ميلاد وفقاً لدستور ١٩٧١)، أو بحله أو تعطيل وإلغاء الحياة النيابية كلها. ويشتمل الفصل التشريعى على عدة أدوار إنعقاد عادية وغير عادية، كما يشتمل دور الإنعقاد على مجموعة من الجلسات يعقدها البرلمان خلال كل دور.

ويلاحظ أن القيود التى تضمنتها المادة ١٣٦ دستور لحل البرلمان مقصودة حتى لا يساء إستخدام هذا الحق، أو يكون وسيلة لتعطيل الحياة النيابية.

**ب – علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية:**

فى مقابل العلاقة التى تباشرها السلطة التنفيذية نحو السلطة التشريعية، يقرر الدستور علاقة أخرى تباشرها السلطة التشريعية نحو السلطة التنفيذية وذلك على الوجه التالى:–

١– **السؤال:** ويعنى حق أى عضو من أعضاء البرلمان التقدم بطلب إيضاح أو إستفسار حول مسألة معينة من أحد الوزراء[١].

وتنص المادة (١٢٤ دستور) على أن لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة فى أى موضوع يدخل فى إختصاصاتهم. ويتم الرد على أسئلة الأعضاء، ويجوز للعضو سحب السؤال فى أى وقت ولا يجوز تحويل السؤال إلى إستجواب فى نفس الجلسة.

٢– **طلبات الإحاطة:** وهى تقدم لرئيس مجلس الوزراء أو أحد أعضاء الحكومة فى إطار إختصاصه، الذى يجيب بإيجاز ولا تجرى مناقشة فى الموضوع إذا تمت الإجابة فى نفس الجلسة، كما يجوز للمجلس أن يحيل الموضوع إلى اللجنة المختصة لبحثه وتقديم تقرير عنه.

وتنظم المواد ١٩٤، ١٩٦ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب إجراءات طلبات الإحاطة، أما طلبات الإحاطة عن أمور خطيرة عاجلة فتنظمها المادة ١٩٧ من ذات اللائحة، حيث يجوز للعضو أن يطلب كتابة من رئيس المجلس

---

[١] حق السؤال يعنى مجرد الإستفسار أو تنوير العضو فى موضوع يجهله، وقد يقصد به العضو مجرد لفت نظر الوزير (المسئول) بطريقة هادئة إلى موضوع هام تسيئ الوزارة تناوله. ولا يجوز لأى من الأعضاء الآخرين التدخل فى المناقشة الدائرة بين السائل والمسئول.

الإدلاء ببيان عن موضوع غير وارد فى جدول الأعمال وقبل بدء الجلسة فإذا وافق رئيس المجلس للعضو بالكلام وجب أن يعرض بيانه على المجلس بإيجاز قبل النظر فى جدول الأعمال.

٣- **الإستجواب**: وهو أخطر من السؤال، فهو إستفسار يحمل فى طياته الإتهام أو النقد لأى عمل عام تقوم به السلطة التنفيذية، وقد يؤدى الإستجواب إلى طرح الثقة بأحد الوزراء أو بالوزارة بأجمعها.

وتنص (م١٢٥ دستور) على حق أى عضو من أعضاء المجلس فى توجيه إستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم فى الشئون التى تدخل فى إختصاصاتهم.

ولا تجرى المناقشة حول الإستجواب حال تقديمه بل تجرى مناقشته بعد مرور سبعة أيام على الأقل من يوم تقديمه، إلا فى حالات الإستعجال التى يراها المجلس وبموافقة الحكومة. ويجوز أن يشارك كافة أعضاء المجلس فى المناقشة.

ويفرق الدستور بين رئيس مجلس الوزراء وباقى أعضاء الحكومة فى نتيجة الإستجواب، وهو ما يعرف بسحب الثقة:-

- **بالنسبة لأعضاء الحكومة**: (م١٢٦ دستور) حيث يكون لمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم، ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد إستجواب وبناء على إقتراح عُشر أعضاء المجلس.

ولا يجوز أن يصدر المجلس قراره إلا بعد مرور ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه. ومن تسحب منه الثقة يجب عليه إعتزال منصبه، ولا يجوز لرئيس الدولة أن يبقى وزيراً سحبت منه الثقة، ولكن هذا حق مجلس الشعب.

- **بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء**: فقد أحاطه الدستور بقيود، فلم يجعل قـرار مجلس الشعب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء نهائياً، بل جعل القـول الفصل لرئيس الجمهورية، الذى إن شاء أقر رأى المجلس، وهنا يتعين علـى الحكومة جميعها أن تستقيل، ولكنه له أن يرد على التقرير المقـدم لـه مـن المجلس والمنتهى لسحب الثقة، ويرده للمجلس فى خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس وأقره من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض الموضوع علـى الإستفتاء الشعبى خلال ثلاثين يوماً من تاريخ القرار الأخير للمجلس، وهنـا توقف جلسات مجلس الشعب إنتظاراً لنتيجة الإستفتاء، فـإذا جـاءت مؤيـدة للحكومة أعتبر المجلس منحلاً، وإلا قبل رئيس الجمهورية إستقالة الوزارة إذا لم تأت نتيجة الإستفتاء فى صالح الحكومة، مما يضع رئيس الجمهورية فـى حرج.

٤- **إجراء تحقيق برلمانى (تقصى الحقائق)**: تنص المادة ١٣١ من الدستور على حق مجلس الشعب فى أن يُكّون لجنة خاصة بالتحقيق، أو يكلف بهذه المهمـة إحدى لجانه وذلك لفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة أو أى جهاز تنفيذى أو إدارى أو أى مشروع من المشروعات العامـة وذلـك من أجل تقصى الحقائق.

وتخول المادة المذكورة للجنة فى سبيـل القيـام بمهمتها الحق فى أن تجمـع ما تراه من أدلة، وفى أن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، كما أنها تفرض على جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب لطلب اللجنـة وأن تضـع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غيرها.

٥- **إبداء الرغبات**: لأعضاء مجلس الشعب إبداء رغبات فى موضوعات عامـة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء (م١٣٠ دستور).

والرغبة تأتى فى ضوء قرار يصدر من المجلس بناء على إقتراح برغبة يتقدم به بعض أعضائه، ولذا لا يسمح للأعضاء فرادى بإبداء رغباتهم للحكومة مباشرة، ولكن على العضو أن يقدم هذا الإقتراح إلى رئيس مجلس الشعب كتابة موضحاً فيه مبرراته، والذى يملك حفظه، أو إحالته إلى لجنة الإقتراحات والشكاوى، أو اللجنة المختصة لبحثه وتقديم تقرير عنه (المواد ٢١٢-٢١٧ اللائحة الداخلية لمجلس الشعب).

٦- **<u>طرح موضوع عام للمناقشة</u>:** تنص المادة (١٢٩ دستور) على أنه "يجوز لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لإستيضاح سياسة الوزراء بشأنه".

ويقدم الطلب من كل عضو كتابة إلى رئيس مجلس الشعب موضحاً فيه مبرراته، فإذا تنازل كل أو بعض مقدمى الطلبات بحيث يقل عددهم عن العشرين عضواً، يستبعد الطلب، كما يجوز إستبعاده بعد سماع رأى واحد من المؤيدين للإستبعاد وآخر معارضاً له (المواد ٢٠٩-٢١١ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب).

## (المبحث الثالث)

## الـــــــــوزراء

**أولاً: ماهية الوزارة ودورها فى السلطة التنفيذية:**

جرى العمل فى إطار تنظيم عمل السلطة التنفيذية فى العصر الحديث، على أن يعهد بكل نشاط حكومى هام إلى هيئة إدارية مستقلة تسمى (وزارة)، يشرف عليها (وزير) أو من يمارس سلطات الوزير المنصوص عليها فى القوانين واللوائح. وتتكون الوزارة من إدارات أو مصالح أو منهما معاً[1].

ويتفاوت عدد الوزارات فى الحكومة من دولة إلى أخرى، والغالب هو إرتفاع عددها لمواجهة تعدد وظائف الدولة فى الوقت الحاضر. وإن كان الأفضل هو قلتها، لمنع تداخل الإختصاصات.

والرئيس الأعلى فى الوزارة هو (الوزير)، حيث تنص المادة (١٥٧ دستور) على أن "الوزير هو الرئيس الإدارى الأعلى لوزارته، ويتولى رسم سياسة الوزارة فى حدود السياسة العامة للدولة، ويقوم بتنفيذها".

والوزير الأعلى هو رئيس مجلس الوزراء الذى يرأس جميع الوزراء، ويشرف على أعمال الحكومة: وهى الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة (م١٥٣ دستور).

**ثانياً: شروط تعيين الوزير:**

رئيس الجمهورية هو الذى يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم (م١٤١ دستور). أما الشروط الواجب توافرها فيما يعين وزير فقد حددتها المادة (١٥٤ دستور) وهى:-

(1) سليمان الطماوى، مرجع سابق، ص١٠٦.

- أن يكون مصرياً.
- بالغاً من العمر خمساً وثلاثين عاماً (ميلادياً) على الأقل.
- أن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية.

ويشار إلى أن تحديد عدد الوزارات والوزراء ونوابهم، أمر يرجع إلى تقدير رئيس مجلس الوزراء وفقاً لما يراه محققاً للمصلحة العامة.

**ثالثاً: إختصاصات الوزير:**

الوزير من الناحية السياسية هو رجل سياسة، ومن ثم يشترك مع زملائه الوزراء، فهو عضو فى الحكومة ويعمل متضامناً معهم.

فالأصل أن الوزير يدير الوزارة لكى تتوافق مع سياسة الحكومة ولا يشترط – فى كثير من دول العالم والنظم الدستورية – أن يكون (فنياً) أى متخصصاً فى نوعية النشاط الذى تمارسه الوزارة (طبيب [وزير صحة] – مهندس [للصناعة] – عسكرى [للجيش] ... إلخ) ومع ذلك تتجه العديد من الدول إلى تفضيل أن يكون الوزير فنياً.

والوزير من الناحية الإدارية هو الرئيس الإدارى الأعلى لوزارته (م١٥٧ دستور) ويقتضى ذلك أنه أعلى سلطة إدارية بالنسبة إلى وزارته، ولكن لا يستقل إستقلالاً مطلقاً بشئون هذه الوزارة، بل أنه خاضع – طبقاً لمبدأ الشرعية وسيادة القانون – لجميع التشريعات، والقرارات التى تصدر من سلطة أعلى منه وتمس وزارته، كقرارات رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء[1].

ولا يقرر الدستور المصرى للوزير إختصاصاً محددة، ولكنه إكتفى بالنص على توجيه عام يشمل رسم سياسة الوزارة فى حدود السياسة العامة للدولة، والقيام

---

(1) سليمان الطماوى، المرجع السابق، ص١١١.

بتنفيذها (م١٥٧ دستور)، وبالتالى يقرر الفقهاء أن الوزير يمثل الدولة بإعتبارها شخصاً معنوياً فى كل ما يتعلق بأعمال وزارته، كإبرام العقود والوقوف أمام القضاء وفى مواجهة الغير ... إلخ.

ويمكن تحديد إختصاصات الوزير فيما يلى:-

- إعداد مشروع ميزانية الوزارة.
- إعداد مشروعات القوانين والقرارات الجمهورية المتعلقة بوزارته.
- إصدار اللوائح التنفيذية، فى الحالات وبالشروط التى يحددها القانون.
- إصدار القرارات الخاصة بتنظيم الوزارة، فى الحالات وبالشروط التى يحددها القانون.
- ممارسة كافة الإختصاصات المقررة له بالقوانين واللوائح بصفته رئيساً إدارياً (تعيين وترقية العامين فى وزارته).
- تمثيل الدولة أمام الجهات المختلفة كالقضاء مثلاً.

## رابعاً: معاونو الوزير:

### أ – وكيل الوزارة:

الهدف من هذه الوظيفة، وجود موظف دائم لا علاقة له بالسياسة، محيط بالجوانب الفنية والعملية الذى يتفق ونشاط الوزارة التى يعمل بها. فهو الذى يقوم بالتنفيذ العملى لسياسة الوزارة. ويجوز وجود أكثر من وكيل فى حالة إتساع نشاط الوزارة، ويخضعون للسلطة الرياسية للوزير.

وقد نصت بعض الدساتير المصرية السابقة على وظيفة (الوكيل البرلمانى) وهو منصب ذو طبيعة سياسية، حيث يناط به معاونة الوزير وينوب عنه فى البرلمان، ويشارك فى إعداد مشروعات القوانين، وكل ما يتعلق بالأنشطة البرلمانية

المتصلة بوزارته وغيرها مما يعهد به إليه الوزير. إلا أن دستور ١٩٧١ لم ينص على هذا المنصب[١].

ب – نائب الوزير:

يجوز أن يكون للوزير نائب وزير أو أكثر، والقاعدة أنه تسرى على نائب الوزير ذات الأحكام التى تسرى على الوزير من حيث التعيين والإعفاء والمعاملة، على أن يتم تحديد إختصاصاتهم بمقتضى قرارات من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو الوزير المختص.

فالمهمة الأساسية لنائب الوزير هى معاونة الوزير، الذى يلحق بوزارته فى الإختصاصات التى يعهد به إليه، ووفقاً لنص المادة (١٥٣ دستور) فإن نائب الوزير عضو فى الحكومة، ومن ثم فإن من حقه أن يحضر جلسات مجلس الوزراء.

ويعاون الوزير – إلى جانب نائبه والوكلاء – فريق من كبار الموظفين المتخصصين، ثم باقى موظفى الوزارة، وبالإضافة إلى أعضاء مكتبه ومستشاريه الذين يختارهم بمعرفته.

ويُشار هنا إلى الحظر الوارد بالمادة ١٥٨ دستور، الذى يحظر على الوزراء أثناء توليهم مناصبهم أن يزاولوا مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً، أو أن يشتروا أو أن يستأجروا شيئاً من أموال الدولة، أو أن يؤجروا للدولة أو يبيعونها شيئاً من أموالهم أو أن يقايضوها عليه.

---

[١] غيبة النص لم يمنع المشرع من الأخذ بنظام الوكيل البرلمانى بمقتضى القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦ فى شأن مجلس الشعب، وذلك بجواز إنشاء وظائف وكلاء وزارات لشئون مجلس الشعب.

## خامساً: مسئولية الوزراء:

نفرق هنا بين نوعين من المسئولية، المسئولية (السياسية)، والمسئولية (الجنائية) للوزراء.

### أ – المسئولية السياسية:

رئيس الدولة غير مسئول سياسياً وفقاً للدستور، الذى قصر المسئولية السياسية على الوزارة وحدها.

وتظهر المسئولية السياسية فى حالتين:-

(١) المسئولية التضامنية:

التى تشمل هيئة الوزارة بأكملها على إعتبار أنها هيئة متضامنة تتحمل المسئولية على نحو جماعى لجميع أعضاء الوزارة.

وتتحقق المسئولية التضامنية لأعضاء الوزارة بأجمعها عن وضع السياسة العامة للحكومة، وعن الأعمال التى تباشرها الوزارة كهيئة جماعية، وكذلك عن أعمال رئيس الوزراء السياسية لكونه رئيس مجلس الوزراء.

(٢) المسئولية الفردية:

وتقع على كل وزير على حدة. وتتحقق عن الأعمال التى يباشرها الوزير فى حدود وزارته سواء بالنسبة لتنفيذ سياسة الحكومة أو بتسيير شئون وزارته والإشراف عليها.

والقاعدة الدستورية، أن جزاء المسئولية السياسية يتمثل فى إمكان الإقتراع بالثقة وسحبها سواء فى حالة المسئولية التضامنية (التى تحتم إستقالة الوزارة بجميع أعضائها – أو فى حالة المسئولية الفردية، حيث يجب على الوزير إعتزال منصبه الوزارى).

ولكن الدستور المصرى (١٩٧١) فرق بين الحالتين، ففى حالة المسئولية الفردية لمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم (المادة ١٢٦ دستور) وفقاً لبعض الإجراءات البرلمانية (سبق شرحها). فإذا تقرر سحب الثقة من أحد هؤلاء (السابق تحديدهم) وجب عليه إعتزال منصبه (المادة ١٢٨ دستور).

أما فى حالة المسئولية التضامنية، فقد خالفت المادة ١٢٧ دستور القاعدة العامة التى توجب إستقالة الوزارة بأكملها، حيث أحاطتها بإجراءات معقدة (سبق شرحها) والتى تتمثل بالإضافة إلى الإجراءات البرلمانية العادية فى أعقاب الإستجواب، أن يرفع مجلس الشعب تقريراً بطلب سحب الثقة من الوزارة بأكملها إلى رئيس الجمهورية، ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا أصر المجلس على موقفه، وقرر للمرة الثانية مسئولية رئيس مجلس الوزراء ووزارته فلرئيس الجمهورية ألا يستجيب مرة ثانية لطلب المجلس، ويجوز له أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الإستفتاء الشعبى.

فإذا جاءت نتيجة الإستفتاء مؤيدة لرأى مجلس الشعب، يتعين على رئيس الجمهورية قبول إستقالة الوزارة، أما إذا جاءت مؤيدة لموقف الحكومة أعتبر مجلس الشعب منحلاً.

<u>ب – المسئولية الجنائية للوزراء:</u>

نظم الدستور المسئولية الجنائية للوزراء على الوجه التالى:–

- أن لرئيس الجمهورية ولمجلس الشعب حق إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها. ويكون قرار مجلس الشعب بإتهام الوزير بناء على إقتراح مقدم من خمس أعضائه على الأقل. ولا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس (م١٥٩ دستور).

- ويقف من يتهم من الوزراء عن العمل إلى أن يفصل فى أمره ولا يحول إنهاء خدمته دون إقامة الدعوى عليه أو الإستمرار فيها.
- وتكون محاكمة الوزير وإجراءات المحاكمة وضماناتها والعقاب على الوجه المبين بالقانون. وتسرى هذه الأحكام على نواب الوزراء (م١٦٠ دستور).
- ويُشار إلى أن قانون محاكمة الوزراء وإجراءات المحاكمة وضماناتها والعقاب المشار إليه بالمادة ١٦٠ دستور لم يصدر حتى الآن، ولا يزال القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٥٨ هو المعمول به. وهذا القانون يشكل محكمة عليا من إثنى عشر عضواً (ستة منهم من أعضاء المجلس النيابى يختارون عن طريق القرعة، وستة من مستشارى محكمة النقض).

## ﴿الفصل الثالث﴾

# أسلوب اللامركزية الإدارية

عرفنا أن التنظيم الإدارى للإدارة العامة يتم بأحد أسلوبين الأول: هو المركزية الإدارية ، والثاني: هو اللامركزية الإدارية. وأشرنا في أكثر من موضع إلي أن اللامركزية الإدارية هي نظام مُكمل للمركزية الإدارية ، ويمكن أن نرتب علي ذلك نتيجة هامة وهي أنه يمكن أن توجد – ولو نظرياً – مركزية إدارية بدون لامركزية، بينما من غير الممكن أن توجد لامركزية إدارية بدون مركزية إدارية.

وقد ازدادت في الآونة الأخيرة أهمية الاعتماد علي أسلوب اللامركزية الإدارية لاعتبارات سياسية ، وإدارية ، ومالية[1]:-

* **فمن الناحية السياسية:**

يعتبر الأخذ باللامركزية إستجابة لمتطلبات الديمقراطية المعاصرة التي تتجه للتوسع لتشمل الديمقراطية الإدارية إلي جانب الديمقراطية السياسية.

* **ومن الناحية الإدارية:**

من الضروري الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية للتمكن من القيام بأعباء إدارية في ظل مذهب التدخل ، وإتساع نطاق نشاط الإدارة وإمتداده لمجالات جديدة تزداد يوما بعد يوم.

---

(1) أنور رسلان ، مرجع سابق ، ص ١٥١.

* **ومن الناحية المالية:**

تبدو اللامركزية الإدارية أكثر تحقيقا للعدالة من الناحية المالية سواء من حيث فرض الضرائب والرسوم ذات الطابع الإقليمي ، أو من حيث إنفاق حصيلة هذه الضرائب.

وأسلوب اللامركزية الإدارية يعني ببساطه توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية ، وهيئات إدارية مستقلة من أقاليم الدولة ، بكل ما يترتب علي ذلك من آثار ، وبكل ما يتطلبه ذلك من مقومات أو أركان.

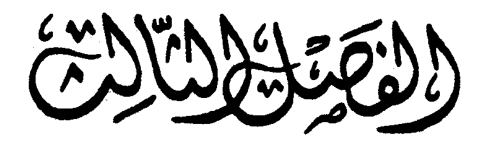
وكما سبق وأن أشرنا ، فإن أسلوب اللامركزية الإدارية ، شأنه شأن أسلوب مركزية الإدارة يختلف من دولة الي أخري ، من حيث مقوماته وأركانه ، وذلك وفقا لوضعية كل دولة وظروفها التاريخية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وترتيبا علي ما سبق ، نتناول أسلوب اللامركزية الإدارية من خلال ثلاث مباحث ، وفقا لما يلي:-

**المبحث الأول** : التعريف بأسلوب اللامركزية الإدارية .

**المبحث الثاني** : التمييز بين اللامركزية الإدارية وما يشبهها .

**المبحث الثالث** : تقدير أسلوب اللامركزية الإدارية .


الفصل الثالث

## (المبحث الأول)

## التعريف بأسلوب اللامركزية الإدارية

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات كلية أو مصلحية مستقلة ، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظائفها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية. فيقابل (تركيز) الوظائف الإدارية الذي صادفناه في نظام المركزية الإدارية (توزيع) هذه الوظائف في نظام اللامركزية الإدارية[1].

وعلي الرغم من وضوح مفهوم اللامركزية الإدارية ، إلا أن وضع تعريف محدد لها ، كان محلا لاختلاف الفقهاء ، حيث تعددت تعريفاتها ، باختلاف العنصر الذي يركز عليه كل تعريف.

### أولاً: ماهية اللامركزية الإدارية وأركانها:

نحاول هنا الاكتفاء أو الالتزام بتبني تعريف واحد شامل ووافٍ لأسلوب اللامركزية الإدارية ، دون التعرض للعديد من التعريفات التي ساقها الفقهاء ، وصولا الي الفهم الصحيح لهذا الأسلوب. ولذلك نعرض التعريف التالي لأسلوب اللامركزية الإدارية وهي:-

"نظام الإدارة الذاتية المستقلة للمصالح والشئون المحلية ، بواسطة مجموعة من السلطات الإقليمية المنتخبة ، والخاضعة للرقابة الوصائية من السلطة المركزية في العاصمة".

ومن هذا التعريف السابق ، يمكن أن نستخلص ثلاثة أركان (أسس) يقوم بها أسلوب اللامركزية الإدارية وهي كما يلي:-

---

[1] سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص ٦٢.

١ – وجود مصالح محلية ذاتية متميزة:

وهو ركن محوري في اللامركزية الإدارية ، إذ يقتضي الأمر ابتداء ضرورة الاعتراف بأن ثمة مصالح محلية من الأفضل ترك الإشراف عليها ومباشرتها (أي إدارتها) لمن يهمهم الأمر ، حتي تتفرغ الحكومة المركزية للمصالح التي تهم الدولة[١].

فإذا كان من الضروري أن تهيمن الحكومة المركزية علي مرافق الأمن والقضاء والمواصلات مثلا ، فإن من الملائم أن تترك مرافق الصحة والتعليم والكهرباء والماء...الخ لمن يستفيدون منها مباشرة ، فهم أدري بحاجاتهم إليها ، وأقدر علي إدارتها.

وتحديد المصالح التي يترك أمر إدارتها للوحدات الإدارية المحلية ، شأن يقوم به (المشرع) سواء كان الدستور أو القانون ، ويترتب علي ذلك أن الإدارة المركزية لا تملك أن تنتقص من هذه المصالح أو تستأثر بها ، ومن ناحية أخري ليس للهيئات (الوحدات) اللامركزية أن تتجاوز دائرة الاختصاص الذي حدده المشرع.

ولا يكفي الاعتراف القانوني بوجود مصالح متميزة ، بل يتطلب قيام اللامركزية المحلية ، إنشاء وحدة إدارية محلية يعترف لها بالشخصية المعنوية المستقلة (محافظة ، مركز ، مدينه ، قرية) وذلك بهدف تمكين مجلسها من كفالة المصالح المحلية ورعايتها[٢].

٢ – قيام هيئات منتخبة تُدير المصالح المحلية:

جوهر اللامركزية الإدارية أن يعهد إلي أبناء الوحدة الإدارية (المحافظة مثلاً) بإشباع حاجتهم بأنفسهم ، ولما كان من المستحيل علي جميع أبناء الإقليم أو

(١) المرجع السابق ، ص ٦٣.
(٢) أنور رسلان ، مرجع سابق ، ص ١٦٢.

البلدة أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة ، فإنه من المتعين أن يقوم بهـا مـن ينتخبوه نيابة عنهم ، ومن ثم كان (الانتخاب) هو الطريقة الأساسية التي يـتم عـن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي.

وهكذا تُشكل المجالس المحلية في معظم دول العالم – أياً ما كان أسـمها – (المجالس الشعبية المحلية / البرلمانات المحلية) عن طريـق الانتخـاب ، وعنـدما يحاول المشرع أن يفتح الباب في هذه المجالس لتعيين بعض العناصر ذات الخبـرة والكفاية ، فإن ذلك يسلب اللامركزية المحلية أحد شروطها الأساسية[1].

ولكن قد لا يشترط الانتخاب لتكوين مجالس الهيئات العامـة (اللامركزيـة المصلحية) لاختلاف اللامركزية ألإقليمية عن اللامركزية المصلحية[2].

٣- الخضوع للرقابة الوصائية للسلطة المركزية:

علي الرغم من استقلال الوحدات اللامركزية عن السلطة المركزية ، فإنـه يظل للأخيرة سلطة الرقابة الوصائية ( الوصاية الإدارية ) عليها ، ويقصـد بهـا : النظام الرقابي الذي تمارسه السلطة المركزية علي الأشخاص والهيئـات الإداريـة المتمتعة بالشخصية المعنوية وعلي ما تصدره سلطاتها المحليـة مـن قـرارات ، مستهدفه في ذلك المحافظة علي المصلحة العامة – التي تعتبر المسئولة الأولي عن تحقيقها – ضد أي تجاوز أو تطرف يصدر بشأنها من جانب السلطات اللامركزيـة تغليبا منها للاعتبارات والمصالح المحلية ، ومن ثـم فهـي ضـمان للمشـروعية والملاءمة ، وللموازنة بين المصلحتين العامة والمحلية ، بل إن من أهدافها التأكيـد علي حماية الجماعات المحلية ذاتها ضد التعسف أو التجاوز الصادر عـن طائفـة الرؤساء اللامركزية فيما يصدرونه من قرارات بأسمها ولمصلحتها[3].

---

(1) المرجع السابق ، ص ١٦٣.
(2) سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص ٦٧.
(3) مصطفي عفيفي ، مرجع سابق ، ص ١٥٨.

وبصفة عامة فإن هذا الركن – الوصاية الإدارية – يكفل وحدة الدولة من ناحية ، وضمان تنفيذ السياسة العامة للدولة من ناحية أخري.

والأصل هو حرية التصرف للوحدات اللامركزية – في النظام اللامركزي – والرقابة هي الاستثناء ، ولذلك لا تكون إلا بنص وفي حدود ما يقره المشرع.

## ثانياً: أنواع وأبعاد الرقابة الوصائية:

وتختلف الوصاية الإدارية في النظام الإنجليزى عنها في النظام الفرنسي ، ففي النظام الإنجليزى ، يمارس الرقابة – من الناحية النظرية – البرلمان والقضاء العادي ، أما الحكومة المركزية فلها رقابة ضئيلة علي الهيئات المحلية حيث يكون لها ما للأفراد العاديين من حق الطعن أمام القضاء في أعمال تلك الهيئات إذا ما خالفت القانون ، أو إسداء النصح ، وحق التفتيش عليها لتحديد المبالغ التي يرصدها البرلمان لمساعدتها ، فضلا عن سلطاتها الاستثنائية في بعض الحالات للتصرف في الأملاك البلدية ، أو القروض ، أو الحسابات الختامية[1].

وفي النظام الفرنسي ، تخضع الهيئات اللامركزية – كما في مصر – لرقابة المشرع والقضاء والحكومة المركزية ، حيث تكون رقابة الحكومة المركزية رقابة فعالة ، وأوسع نطاقا من مثيلتها في النظام الإنجليزي ، ولهذه الرقابة صورتان:–

### أ – الرقابة علي الأشخاص:

وتتمثل في احتفاظ السلطة المركزية بحق تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية ، وإيقافهم وعزلهم ، وقد يمتد هذا الحق ليشمل الأعضاء المنتخبين أيضاً لأسباب يحددها المشرع.

---

[1] أنور رسلان ، مرجع سابق ، ص ١١٦.

ب – **الرقابة على الأعمال والقرارات:**

وتتركز هذه الرقابة علي الأعمال في ذاتها وإجراءات تنفيذها، فكثيراً ما تخضع أعمال الهيئات اللامركزية لإذن سابق، أو لتصديق لاحق من السلطة المركزية ، أو أن تقوم السلطة المركزية – في بعض الحالات – محل السلطة اللامركزية في أداء عمل امتنعت عنه هذه الأخيرة.

وفي مجال تنفيذ قرارات الهيئات اللامركزية ، فقد يحتاج الأمر إلي تدخل الإدارة المركزية، لنزع ملكية عقار مثلا.

ويُشار هنا إلي ضرورة ملاحظة الإختلاف بين مفهوم الرقابة الوصائية (الوصاية الرقابية) ، ومفهوم الوصاية المدنية (في القانون المدني) ، والرقابة الرئاسية (في المجال الإدارى).

فالوصاية المدنية أسلوب قانوني لإدارة أموال ورعاية مصالح عديمي أو ناقص الأهلية. أما الوصاية الرقابية في النظام اللامركزي ، فالهدف منها حماية الصالح العام من كافة أوجه التعسف والتجاوز من جانب السلطات المحلية.

كذلك فان الرقابة الرئاسية ذات صلاحيات واسعة في مواجهة المرؤوسين ، وطرفاها هما الرئيس والمرؤوس والمنتميان إلي شخص معنوي واحد ، بينما الوصاية الرقابية رقابة مقيدة بالقانون كاستثناء يرد علي حرية الوحدات اللامركزية في ممارسة أوجه نشاطها ، فضلاً عن أن طرفاها هما بصفة دائمة شخصان قانونيان مستقلان هي الدولة (ممثلة في سلطتها المركزية) من جانب ، والأشخاص المعنوية الإقليمية من جانب آخر.

ويُشار أيضاً هنا إلي أن الوصاية الرقابية تمارسها السلطة المركزية في العاصمة – كأصل عام – ولكن أحيانا قد يُعهد ببعض هذه الوصاية إلي ممثلي

السلطة المركزية في الأقاليم ، أو قد تمارس الهيئات اللامركزية ذاتها وصاية إدارية علي هيئات لامركزية أخري أقل أهمية أو حجما ، كأن يُعهد إلي مجلس المحافظة ببعض مظاهر الرقابة الإدارية علي أعمال مجالس المدن والمجالس القروية التي تقع في دائرة اختصاصه[1].

وبصفة عامة فإنه يحكم الرقابة القضائية عدة مبادئ، يمكن إجمالها فيمايلي:-

- لا رقابه بدون نص. فالرقابة القضائية لا تفترض بمعني أنه لا سبيل لأعمالها دون وجود نص قانوني أو لائحي تنظيمي يحددها.
- الرقابة القضائية تكون في مجال رقابة المشروعية دون الملاءمة. فالسلطة المركزية ليس لها إلا أن توافق علي عمل الهيئات اللامركزية أو ترفضه أو تأذن به بدون أن تتعدي ذلك إلي تعديله أو استبداله بغيره[2].
- تمتع السلطة اللامركزية بحق الدفاع عن قراراتها. فتصديق السلطة المركزية أو رفضها لقرار معين، لا يقيد حرية الهيئة اللامركزية في الرجوع عنه – إذا ما تبين لها أن المصلحة العامة في العدول عنه – أو الدفاع عنه بمراجعة السلطة المركزية في أسباب اعتراضها أو برجوعها إلي السلطة الرئاسية الأعلى أو إلي القضاء.

---

(1) سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص ٧٤.
(2) المرجع السابق ، ص ٧٢.

## (المبحث الثاني)

## التمييز بين اللامركزية الإدارية وما يشبهها

قبل أن نعرض لأوجه التمييز بين اللامركزية الإدارية ، وبعض الأنظمة المشابهة لها ، ينبغي بداءة أن نميز بين صورتين لنظام اللامركزية الإدارية ، ونعني بهما: اللامركزية الإقليمية (المحلية)، واللامركزية المرفقية (المصلحية).

### أولاً: صورتا اللامركزية الإدارية:

#### ١ – اللامركزية الإقليمية:

معيار التفرقة هنا يقوم علي أساس جغرافي (إقليمي) ويتمثل في استقلال مجموعة من السكان بإدارة بعض شئونهم الإدارية المحلية. وهي من الناحية السياسية صورة من ممارسة الديمقراطية في مجال الإدارة العامة ، أيا ما كانت التسمية ، فهي مقاطعات أو أقاليم أو مناطق كما في فرنسا – أو محافظات ومدن وقري وأحياء كما في مصر.

هذه الوحدات تعد من أشخاص القانون العام المتمتعة بكافة اختصاصات وصلاحيات الشخصية القانونية المعنوية ، كحقها في إسم مستقل ، وذمة مالية وملكية متميزة ، عن الشخص المعنوي الأكبر وهو الدولة.

#### ٢ – اللامركزية المرفقية:

وتكون عندما يمنح الاستقلال لمرفق معين ، بحيث يكون مستقلاً عن الإدارة المركزية ، ويطلق عليه في هذه الحالة مؤسسة عامة أو هيئة عامة. وهكذا تنتقل مهمة أداء الخدمات العامة الفنية والمتخصصة من بين أيدي المرافق التابعة للسلطة المركزية في العاصمة ، إلي مرافق فرعية تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة.

ويبين من العرض السابق اختلاف اللامركزية الإقليمية عـن اللامركزيـة المرفقية من حيث موضوع كل منهما، غير أنهما متقاربان مـن حيـث مـدلولهما القانوني من حيث تمتعهما بالشخصية المعنوية ، وتقوم علي إدارة شئونهما سـلطة إدارية مستقلة ، وتخضع لممارسة نظام الرقابة الوصائية.

**ثانياً: اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإدارى:**

يوجد اختلاف جوهري بين عدم التركيز الإدارى واللامركزية الإداريـة ، ففي الحالة الأولي لا نزال في ظل المركزية الإدارية والخضوع للسلطة الرئاسية ، أما في الحالة الثانية فان الأمر يختلف ، حيث يوجد إسـتقلال وتمتـع بالشخصـية المعنوية ، والعلاقة بين السلطة المركزية والهيئة اللامركزية لا تخضـع للسـلطة الرئاسية والرقابة الإدارية.

فكلا النظامين ينتمي إلي جنس واحد وهو كيفية ممارسة الوظيفة الإدارية ، ولكن عدم التركيز الإدارى هو صورة من صور المركزية الإدارية ، حيـث يظـل المرؤوس في نظام رقابة السلطة الرياسة وهيمنتها ، أما اللامركزية الإدارية فهـي تباشر أعمالها باستقلالية كاملة عن السلطة المركزية.

**ثالثاً: اللامركزية الإدارية، واللامركزية السياسية:**

تنقسم الدول من حيث التكوين إلي دول بسيطة تمارس خصائص السـيادة فيها سلطة واحدة في العاصمة ، فتكون فيها سلطة واحدة لكل من التشريع ، والتنفيذ والقضاء. وقد تأخذ هذه الدولـة فـي إدارة الوظـائف بالأسـلوب المركـزي أو اللامركزي.

كما تنقسم الدول إلي دول مركبة مثل دول الاتحاد المركزي التي تتكون من عدة دويلات (مثل الولايات المتحدة الأمريكية) حيث لا تتركـز السـلطة فـي يـد الحكومة المركزية وحدها ، وإنما تتوزع مظاهر السيادة بين الحكومـة المركزيـة

وبين الولايات. فيكون ثمة سلطة تشريعية وتنفيذيـــة وقضـــائية اتحاديـــة تفــرض اختصاصاتها علي كافة أرجاء إقليم الدولة الاتحادية ، ولكن يوجد بجوارها سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائيـــة خاصـــة بكل ولاية (إقليم فرعي) علي حدة. وهذا هو ما يسمي باللامركزية السياسية.

ورغم وضوح الفرق بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإداريـــة ، إلا أنه قد حدث خلاف بين الفقهاء حول طبيعة الاختلاف بين كل منهمـــا : هـــل هـــو اختلاف في الجوهر والطبيعة ، أم هو اختلاف في الدرجة والمدي ؟

ويتجه معظم الفقه العربي إلي ترجيح أن الفارق بينهما هو اخـــتلاف فـــي الجوهر والطبيعة ، أكثر منه اختلاف في الدرجة والمدي وذلك للأسباب التالية[1]:-

- مصدر الاختصاصات في اللامركزية السياسية هو الدستور الاتحادي ، بينما (القانون) هو مصدر الاختصاصات في اللامركزية الإدارية.
- في اللامركزية السياسية تنفرد الولايات باختصاصات محددة تمارسها مستقلة عن الحكومة المركزية (الاتحاديـــة)، بينمـــا تمـــارس الوحـــدات الإداريـــة اختصاصاتها دائما في ظل رقابة الحكومة (الرقابة الوصائية).
- تتعدد القوانين في اللامركزية السياسية ، حيث توجد قوانين خاصة بكل ولاية علي حدة ، والأمر علي غير ذلك في اللامركزية الإدارية.
- للدولة الاتحادية في اللامركزية السياسية جيش وشرطة اتحاديـــة ، بجانـــب وجود شرطه خاصة بكل ولاية علي حدة ، أمـــا الوحـــدات الإداريـــة فـــي اللامركزية الإدارية فلا يجوز لها أنشاء قوات شرطة خاصـــة بهـــا ، حيـــث تستعين دائما بالقوات التابعة للحكومة المركزية.

---

(١) أنظر:
- أنور رسلان ، مرجع سابق ، ص ١٥٩ – ١٦١.
- سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص ٧٥ – ٧٧.

## (المبحث الثالث)

## تقدير أسلوب اللامركزية الإدارية

سيراً علي نفس المنطق والأسلوب الذي اتبعناه في تناول نظـام المركزيـة الإدارية ، نعرض هنا تقديرنا لنظام اللامركزية الإدارية.

### أولاً: مزايا أسلوب اللامركزية الإدارية:

يري الفقهاء من أنصار أسلوب اللامركزية الإدارية أنهـا تحقـق المزايـا التالية:-

١- تعميق الديمقراطية ، بتوسيع نطاق مشاركة الأفـراد فـي إدارة شـئونهم المحلية ، بل أن البعض يعدها – أي اللامركزيـة الإداريـة – ضـرورة ديمقراطية[١] وان الديمقراطية السياسية تصبح نظاماً أجوفاً ما لم تصاحبها لامركزية إدارية ، ولذلك فإن الدساتير الديمقراطية تـنص عـادة علـي اللامركزية الإدارية. ومن هنا يمكن القول بأن اللامركزية الإداريـة هـي السبيل الأمثل لممارسة الديمقراطية في مجال الإدارة علي النطاق الإقليمي أو المحلي بما تتيحه لمواطنيها من المشاركة في إدارة شئونهم الإقليمية.

٢- إدارة الشئون المحلية بكفاءة ، وبما يحقـق حاجـات الأفـراد المحليـين، ويخفف العبء عن السلطة المركزية دون إهدار للمصلحة العامة. فالسكان المحليون هم الأدري بحاجاتهم وكيفيـة إشـباعها ، أكثـر مـن السـلطة المركزية في العاصمة.

٣- تجنب البطء والروتين في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحليـة ، ولاسيما وأن السلطات المركزية لا تشعر بمدي الحاجة لإصدار القرارات بالسرعة المطلوبة لمواجهة المشاكل أو تسـيير الأمـور الحياتيـة وفقـاً لظروف وطبيعة كل إقليم.

---

[١] سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص ٧٨.

٤- تكفل اللامركزية الإدارية قدراً من العدالة في توزيع الضرائب العامة ، لان كل إقليم سيظفر بما يحتاجه لمواجهة المصالح المحلية ، فلا تطغي مرافق العاصمة والمدن الكبري علي مرافق الأقاليم كما هو الشأن لو أخذنا بالمركزية الإدارية(١).

٥- القدرة علي مواجهة الأزمات ، حيث يستقل كل إقليم بإدارة شئونه الخاصة، والتعامل مع الأزمات بقدراته وإمكاناته التي تمكنه عادة من السيطرة علي الأزمات ، أما إذا تجاوزت الأزمة قدرات الإقليم ففي هذه الحالة تهب السلطة المركزية بتوجيه المساعدات اللازمة للإقليم المأزوم أو المنكوب من الأقاليم المجاوره والعاصمة.

## ثانياً: عيوب أسلوب اللامركزية الإدارية:

وعلي الرغم من المزايا الظاهرة لأسلوب اللامركزية الإدارية ، إلا أن خصومها (معارضيها) كثيراً ما يوجهون لها بعض العيوب ، ومنها:-

١- أنها تمس بوحدة الدولة ، حيث يؤدي تطبيق هذا النظام علي الوظيفة الإدارية إلي تفكيك وإضعاف قوة السلطة المركزية.

٢- افتقار الهيئات المحلية إلي الخبرة ، مما لا يمكنه من الوفاء بمهامها في تحقيق المصالح المحلية.

٣- احتمال أن يقدم الأفراد مصالحهم المحلية علي المصلحة العامة للدولة.

٤- أنها تؤدي إلي الزيادة المفرطة في أعداد وأنواع الأشخاص المحلية الإدارية وجميعها أمور من شأنها زيادة معدلات الإنفاق العامة دون عائد مقابل ، ومن ثم إسراف مالي لا مبرر له(٢).

---

(١) المرجع السابق ، ص ٧٨.

(٢) مصطفي عفيفي ، مرجع سابق ، ص ١٧٧.

**ثالثاً: الرأي في نظام اللامركزية الإدارية:**

تتجه معظم كتابات الفقهاء والباحثين في تقييم نظام اللامركزية الإدارية إلي ترجيح هذا النظام ، والرد علي منتقديه ، والانتهاء إلي أهمية الجمع بـين النظـام المركزي والنظام اللامركزي سواء إدارياً أو سياسياً.

وإذا كان لنا أن نتفق مع هذا الاتجاه ، فإننا نرجح الرد علي القائلين بعيوب النظام اللامركزي الإدارى ، بضرورة إتاحة المجال أمام هذا الأسلوب في الإدارة ، مع الوضع في الاعتبار صعوبة إنفراده مطلقا كأسلوب للإدارة ، بـل مـن الـلازم التأكيد علي الرقابة الوصائية التي قال بها منظرو هذا النظام، وكما عرضـنا لهـا بجانب نسبة مت – تختلف من دولة إلي أخري وفقا لظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية – من المركزية الإدارية.

وبصفة عامة فإن نجاح اللامركزية في أي بلد من البلاد لابد أن تتوافر لـه جملة من الظروف المواتية ، والتي من أهمها: الإستقرار السياسي للدولـة داخليـاً وخارجيا ، ودرجة من النضج السياسي والثقافي لجمـوع المـواطنين ، واسـتتباب الأمن والنظام ...إلخ.

وإذا كان من غير المقبول في عالم القرن الحادي والعشرين وبما يحتاجـه من متغيرات متنوعة ، القبول بأسلوب مركزية الإدارة علي المستوي السياسـي أو الوظيفي ، فإن الأخذ بأسلوب لامركزية الإدارة يقتضي التخفيف مـن غلوائهـا أو سلبياتهـا ، بإقرار الرقابة الوصائية ، ووضوح شخصية السـلطة المركزيـة فـي إدارة الأمـور ، ولعل ذلك يفرضه العديد مـن الاعتبـارات يمكـن أن نوجزهـا فيمايلي:-

١ – **البعد السياسي:**

والذي يتمثل في ضرورة إعمال المبدأ الديمقراطي في الإدارة العامة والإدارة المحلية ، وتمكين الأفراد من ممارسة حقوقهم السياسية باختيار ممثليهم في الإدارة العامة والمحلية بوسيلة الإنتخاب.

٢ – **البعد الاجتماعي:**

والمتمثل في ضرورة الاستجابة لتطلعات الجماهير لرفع مستوي أداء الخدمات والمنافع الإقليمية المتصلة بحياتهم اليومية ، وعدم الخوف من أخطاء الشعوب ، إن الشعوب لا تتعلم إلا إذا أخطأت ، وخير لها أن تتعلم عن طريق الخطأ ، من أن تبقي جاهلة (ومستعبدة) خوفاً من الخطأ[١].

٣ – **البعد التنظيمي:**

والمتمثل في المزج بين مركزية ولا مركزية النظام الإدارى (من حيث مزايا كل نظام) ، من ثم تعدد قنوات المبادأة الإدارية وعدم حصرها في السلطة المركزية ، والقضاء علي فردية صناعة وإصدار القرار الإدارى المتعلق بتسيير المصالح العامة للدولة.

٤ – **البعد العملي التطبيقي:**

والمتمثل في إعمال مبدأ: ما ل قيصر لقيصر .. ومبدأ أن أهل مكة أدرى بشعابها ، فيكون أهل الإقليم هم الأقدر على تحديد احتياجاتهم واشباعها ، الأمر الذي سيصبح معه توزيع العبء الضريبي والمسئوليات أقرب إلي العدالة والمساواة، هذا فضلا عن تحقيق التطور السريع في مواجهة وحسم المشكلات الإقليمية والازمات المحلية في ضوء ظروف كل بيئة علي حدة ، مع إمكانية الاستفادة – بل ضرورة – تعاون الخبرات المركزية وإمكاناتها مع الأمكانات الإقليمية.

---

(١) سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص ٧٩.

وعموما فقد عرض أحد أساتذة القانون الإدارى لبعض المعايير الهامة التي يجب الأخذ به في تقييم النظام اللامركـزي الإدارى القـائم ، وتحقيقـه لأفضـل مستويات الأداء وهي كما يلي[1]:-

- طريقة تشكيل المجالس المحلية ، وتمتعهـا بالشخصـية المعنويـة المستقلة.
- اختصاص المجالس المحلية بسلطة التقريـر والبـت ، لا مجـرد الاستشارة وإبداء الرأي.
- وجود موارد مالية كافية ، تمكن المجالس المحليـة مـن ممارسـة اختصاصاتها.
- التخفيف من رقابة السلطة المركزية علـي المجـالس المحليـة ، وجعلها في مجال المشروعية دون الملاءمـة ، وتحديـد حالاتهـا وشروطها.

---

(1) أنور رسلان ، مرجع سابق ، ص ١٦٦.

# الفصل الرابع

# ﴿الفصل الرابع﴾

# التنظيم الإدارى اللامركزى فى مصر

إستمراراً للنهج الذى إتبعناه فى تقسيم هذا المؤلف نتناول فى هذا الفصـــل: التنظيم الإدارى اللامركزى فى مصر، بعد أن عرضنا فى الفصل الثالث: الأســس والمبادئ النظرية لنظام الإدارة اللامركزى.

وترتيباً على ذلك سنتناول هذا الفصـــل مـــن خـــلال بيـــان إختصاصــــات ومسئوليات ممثلى السلطة المركزية فى الأقاليم وهم (المحافظون ومعـــاونيهم مـــن ممثلى الوزارات المركزية المختلفة وهم: مـــديرو الأمـــن والمـــأمورون والعمـــد والمشايخ). ونثنى على ذلك بإستعراض أحكام المجلس الأعلى للإدارة المحلية.

وعلى ذلك نتناول هذا الفصل فى ثلاثة مباحث، وهى:-

**المبحث الأول:** ممثلو السلطة المركزية فى الأقاليـــم .

**المبحث الثانى:** رؤســـاء الوحـــدات المحليـــــة .

**المبحث الثالث:** المجلس الأعلى للإدارة المحليـــــة .

## (المبحث الأول)

## ممثلو السلطة المركزية فى الأقاليم

يقتضى نظام الإدارة المحلية فى مصر وفقاً للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ بتعديلاتها المتتالية أن يتواجد بالأقاليم المختلفة للدولة أعضاء للسلطة المركزية يتولون القيام بالمهام والأعمال الخاصة بهذه الأقاليم، مشاركين بذلك – وبأنصبة مختلفة – السلطات المركزية، وأعضاء السلطة الإدارية المحلية (المجالس التنفيذية) مسئولية إدارة الإقليم الذى يعملون فيه.

وممثلو السلطة المركزية فى الأقاليم هم: المحافظون ومديرو الأمن المأمورون والعمد والمشايخ.

ونتناول دور وإختصاصات كل منهم على التفصيل المناسب فى هذا المبحث.

### أولاً: المحافظون:

**١ – التعيين وطبيعة المنصب:**

تنص المادة (٢٥) من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن:-

- يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية.
- ولا يجوز للمحافظ أن يكون عضواً بمجلس الشعب أو مجلس الشورى أو بالمجالس الشعبية المحلية.
- ويعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش.

- ويقسم المحافظ أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرته أعمال وظيفته اليمين التالية:-

"أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري وأن أرعى مصالح الشعب وسلامة الوطن وأن أحترم الدستور والقانون وأن أؤدي عملي بالذمة والصدق".

- ويعتبر المحافظون مستقلين بحكم القانون بإنتهاء رئاسة رئيس الجمهورية، ولا يترتب على ذلك سقوط حقهم فى المعاش أو المكافأة، ويستمرون فى مباشرة أعمال وظائفهم إلى أن يعين رئيس الجمهورية الجديد المحافظين الجدد.

ويلاحظ على هذا النص ما يلى:-

* لم يشترط المشرع شروطاً خاصة فى المحافظ أو مؤهلات معينة.
* ينتهى شغل المحافظ لوظيفته بإحدى طريقتين: بالإعفاء من منصبه بموجب قرارجمهورى، وإما بإنتهاء مدة رئيس الجمهورية[1].
* يعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش والبروتوكول، إلا أنه لا يعتبر وزيراً، لأنه ليس عضواً فى مجلس الوزراء.

- كما تنص المادة ٢٦ من قانون الإدارة المحلية الحالى على أن:-

"يعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة، ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج فى نطاق المحافظة".

وصيغة الفقرة السابقة تحسم الطبيعة القانونية لمنصب المحافظ وتجعلها سياسية فى المقام الأول، ويؤكد ذلك ما ورد النص عليه بشأن تعيينهم (بقرار جمهورى) ومسئولياتهم وإعفائهم من مناصبهم، ومع ذلك يجب أن يلاحظ مايلى:-

(١) وفقا لنص المادة ٧٧ من الدستور، مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية، وهذا هو الطريق الطبيعى او القانونى لإنتهاء مدة الرئاسة، ولكنها قد تنتهى لأسباب عارضة أخرى:- (الإستقالة - العجز الدائم - الوفاة).

- على الرغم من غلبة الصفة السياسية على منصب المحافظ إلا أن ذلك لا ينفى الصفة الإدارية فيه، إذ هو يعد شاغلاً – فى نفس الوقت – لوظيفة مركزية إدارية لها طابعها القومى المحلى وفى نطاق جغرافى إقليمى وهو المحافظة. وهذا ما تؤكده مجموعة الإختصاصات التى يضطلع بها وسنعرض لها لاحقاً.
- وبين الصفة السياسية والإدارية لطبيعة منصب المحافظ، يمكن التفرقة بين الوصف السياسى المركزى للمحافظ، والوصف الإدارى المحلى، ومن ثم تتوزع إختصاصاته فى جانبين متقابلين يترتبان أساساً على حمله للصفتين الإداريتين المركزية للسلطة التنفيذية من ناحية، واللامركزية المحلية من ناحية أخرى[1].
- أن القانون قد خلا من وضع أى تنظيم يوضح كيفية مساءلة المحافظ عما يقع منه أثناء تأديته وظيفته من أعمال تخالف القانون والشرعية. ولا يقدح فى ذلك أن القانون فى المادة ٢٩ مكرر قد قرر أن يكون المحافظ مسئولاً أمام رئيس مجلس الوزراء عن مباشرته لإختصاصاته[2].

٢ – إختصاصات المحافظ:

تناول قانون الإدارة المحلية الحالى إختصاصات المحافظ، والتى يمكن أن يستخلص من نصوص المواد التى حددت هذه الإختصاصات أنها تراوحت بين (التعميم)، و(التخصيص)[3].

ويستفاد معيار التعميم والشمول من نص المادة ٢٦ التى تنص على أن "يعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية فى دائرة إختصاصه، ويتولى الإشراف على

---

(١) محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإدارى فى جمهورية مصر العربية (القاهرة: مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٧٣) ص٣٤٩.

(٢) يرى جانب من الفقه أن ذلك يمثل فراغا تشريعيا، ولحين تلافيه يُرى أن الإختصاص التأديبى بالنسبة للمحافظين ينعقد للمحكمة التأديبية لمستوى الإدارة العليا بمجلس الدولة، أنظر فى تفصيل ذلك دكتور/ صلاح الدين فوزى، الإدارة المحلية فى التشريع المصرى: نحو إدارة محلية أفضل، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٢) ص٢٢٠ ومابعدها.

(٣) سليمان الطماوى، مرجع سابق، ص١٢٣.

تنفيذ السياسة العامة للدولة". وهى صياغة مطاطة تجعل إختصاصات المحافظ تمتد من إختصاصات رئيس الجمهورية مروراً بإختصاصات رئيس مجلس الوزراء، والوزراء كل فى مجال تخصصه، فيما يتعلق بنطاق المحافظة.

ولكن المشرع لم يكتف بذلك، وإنما عاد إلى أسلوب التخصيص والتحديد لبعض الإختصاصات، لإبراز أهميتها، أو لما يحيط بها من إعتبارات خاصة. وسوف نعرض لها لاحقاً.

ويمكن عرض إختصاصات المحافظ من خلال محورين أساسيين وهما:-

- الإختصاص الوظيفى المركزى للمحافظ .
- الإختصاصات المركزية المحلية للمحافظ .

## أ – الإختصاص الوظيفى المركزى للمحافظ:

وتتضح معالم مفردات الإختصاص الوظيفى المركزى للمحافظ من خلال منظور ثلاثى الزوايا يشمل إلى جانب الإختصاصات التنفيذية له إختصاصات ذات طبيعة سياسية من جانب ثان، ولائحية إدارية من جانب ثالث[1]:-

### (١) الإختصاصات التنفيذية المركزية:

فى إطار مبدأ شمول إختصاصات المحافظ التنفيذية – السابق الإشارة إليه – والوارد فى نص المادة ٢٦، والفقرة الثالثة من المادة ٢٧ من قانون الإدارة المحلية، يمكن تحديد الإختصاصات التنفيذية المركزية فى النقاط التالية:-

- الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وكفالة الأمن الغذائى، ورفع كفاءة الإنتاج الصناعى والزراعى بالمحافظ، فضلاً عن مسئوليته فى الحفاظ على

(١) مصطفى محمود عفيفى، النظام القانونى للإدارة المحلية فى مصر والدول الأجنبية بين المركزية واللامركزية الإدارية (القاهرة: بدون ناشر، ٢٠٠٤/٢٠٠٥) ص١٥٥.

أملاك الدولة وحمايتها من التعدى عليها، والحفاظ على الأمن والأخلاق والقيم العامة وإتخاذ التدابير العاجلة لمواجهة الحوادث ذات الأهمية الخاصة فى نطاق المحافظة (المادة ٢٦ من قانون الإدارة المحلية، والمادتان ٢٧، ٥١ من اللائحة التنفيذية).

- التمتع بممارسة كافة الإختصاصات الممنوحة للوزراء فى القوانين واللوائح ولوكلاء الوزارات بالنسبة لكل من المرافق والهيئات العامة والأجهزة المحلية بالمحافظة. فضلاً عن المرافق القومية ذات الأهمية الخاصة للدولة وفروع الوزارات التى نقلت أو لم تنقل إختصاصاتها إلى الوحدات المحلية بإستثناء الهيئات القضائية والأجهزة المعاونة لها، وذلك فى ضوء ما ورد النص عليه صراحة بالفقرات الثلاثة للمادة ٢٧ من قانون الإدارة المحلية الحالى والمادة ٥٢ من لائحته التنفيذية.

وهذه الطائفة من الإختصاصات تشير إلى تمتع المحافظ بالسلطة الرئاسية العليا على جميع العاملين التابعين للسلطة التنفيذية المركزية فى إطار محافظته – ما عدا أعضاء الهيئات القضائية ومجلس الشعب ومعاونيهم – ولكنها رئاسة تختلف من مجموعة إلى أخرى من العاملين. فيتمتع بسلطات الوزير المختص فى مواجهة العاملين الذين نقلت إختصاصاتهم إلى الوحدات المحلية، ولكنه رئاسته تقف عند حد الإشراف وتوقيع العقوبات التأديبية على العاملين الذى لم يتم نقل إختصاصت وزاراتهم إلى الوحدات المحلية. ويملك سلطات الوزير المختص بشأن القرارات الصادرة من مجالس إدارات الهيئات العامة العاملة فى محافظته حيث يتعين إبلاغه بها لإعتمادها (المادة ٥٥ من اللائحة التنفيذية).

- وضع قواعد التصرف فى الأراضى المملوكة للدولة ووحدات الحكم المحلى، سواء المعدة للبناء أو القابلة للإسترداد أو للإستصلاح والداخلة فى زمام المحافظة، مع مراعاة القيود الواردة بالمادة ٢٨ من قانون الإدارة المحلية.

- التمتع فى المسائل المالية والإدارية الخاصة بالمرافق التى نقلت إلى الوحـدات المحليـة بالسلطـات الثابتـة لكـل من الوزيـر المختص ووزيـر الماليـة، وبما لا يتعارض مع ما هو مقرر بالموازنـة العامـة للدولـة بشـأن هـذه المرافـق.

- الإختصاص بالمحافظة على الأمن والأخلاق والقيم العاملة بالتعاون مع مـدير الأمن وفى إطار السياسة التى يضعها وزير الداخلية، وتتناول المادتان ٢٧، ٥١ من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية الحـالى العديـد مـن التفصـيلات الخاصة بهذا الإختصاص.

كما يلاحظ التوسع فى الإختصاصات الأمنية للمحافظ، من ناحية ما أضيف إلى إختصاصاته بإتخاذ كافة الإجراءات الكفيلـة بحمايـة أمـلاك الدولـة العامـة والخاصة (الفقرة الأخيرة م٢٦ من قانون الإدارة المحلية) ومن ناحية ثانية مشاركته رئيس الجامعة – فى إطار الجامعة – لوضع القواعد والإجراءات التى تكفل الأمـن ورعاية الطلاب (المادة ٢٧ مكرراً من قانون الإدارة المحلية).

**(٢) الإختصاصات السياسية للمحافظ:**

- يبرز الدور السياسى للمحافظ من خلال إلتزامه بوضع السياسة العامـة للدولـة موضع التنفيذ داخل محافظته، وهذا الإلتزام مصـدره المادتـان ٢٦، ٢٧ مـن قانون الإدارة المحلية.

- كما يبرز أيضاً الدور السياسى للمحافظ من خلال الرابطة القائمة بينـه وبـين المجالس المحلية التى يلعب خلالها دور مزدوجاً يمارس فيـه دوره السياسـى المركزى من جهة، ودوره الإدارى اللامركزى من جهة أخرى. (المـواد مـن ١٧-٢٠ من قانون الإدارة المحلية الحالى).

**(٣) الإختصاصات اللائحة والتفويضية للمحافظ:**

- القاعدة أن المحافظ لا يملك إصدار اللوائح الإدارية سوى فى حالتين: الأولــى: عند إسناد تلك السلطة إليه مباشرة بواسطة القانون أو اللائحة، والثانية: عنــدما يوجد تفويض فى إصدارها (دستورى أو اللوائح المنفذة للقوانين).

- وطبقاً لقواعد التفويض يخول رئيس الجمهورية، ورئــيس مجلــس الــوزراء، والوزراء تفويض المحافظين فـــى ممارســة بعــض إختصاصـــاتهم المتعلقــة بالمحافظة.

- كما تجيز المادة ٣١ من قانون الإدارة المحلية للمحافظ أن يفوض بعض سلطاته وإختصاصاته إلى مساعديه أو إلى سكرتير عام المحافظة أو الســكرتير العــام المساعد أو رؤساء المصالح أو رؤساء الوحدات المحلية.

**ب – الإختصاصات المركزية المحلية للمحافظ:**

وتنقسم هذه الإختصاصات إلى جانب يمارسه المحافظ فى مواجهة المجالس الشعبية والتنفيذية للمحافظة، وجانب آخر فى مواجهــة المرافــق العامــة المحليــة بالمحافظة.

**(١) الدور التنفيذى المحلى للمحافظ فى مواجهة المجالس الشعبية والتنفيذية:**

- التمتع بسلطة إصدار قرارات إنشاء القرى بناء على الإقتراح المقدم إليه بــذلك من المجلس الشعبى المحلى للمركز المختص وبعد أخذ رأى وموافقة المجلــس الشعبى المحلى للمحافظة.

- سلطة تمثيل المحافظة أمام القضاء وفى مواجهة الغير.

- سلطة إصدار قرارات الموافقة على فرض الضرائب والرسوم المحليــة علــى إختلاف مستويات فرضها.

- سلطة تحديد ممثلى جماهير المنتفعين بالخدمات العامة والمشـروعات المحليـة على نطاق المحافظة فى مجالس إداراتها والإشراف عليهـا بالمشـاركة مـع المجلس الشعبى المحلى للمحافظة.

- سلطة تنظيم حسابات الخدمات والتنمية على مستوى كل من المحافظة والمدينـة والقرية. هذا فضلاً عن سلطته فى الموافقة على تصـرف المجـالس الشـعبية للمراكز فى أموالها بالمجان فى حدود عشرة آلاف جنيه خلال السـنة الماليـة الواحدة أو تأجيرها لإحدى الجهات العامة ذات النفع العام.

- سلطة تنظيم نتائج الإنتخابات المحلية ودعوة هذه المجالس المحليـة المنتخبـة للإجتماع.

- سلطة تعيين العاملين التنفيذيين فى نطاق المحافظة وتحديد الأساليب المستخدمة للتعيين سواء بالأمتحان أو بالتعاقد مقابل مكافأة شاملة.

- سلطة الإعتراض على القرارات الصادرة عن المجالس الشعبية المحليـة فـى إطار المحافظة إذا إنطوت على مخالفة للخطـة العامـة للدولـة أو الموازنـة المعتمدة أو القوانين واللوائح أو تعلقت بإختصاص غير مسند لهـذه المجـالس أصلاً.

- إقتراح تشكيل المجالس الشعبية المحلية المؤقتة والتى تحل محل المجالس التـى تم إصدار قرار بحلها من مجلس الوزراء بناء على طلـب الـوزير المخـتص بالحكم المحلى.

- سلطة التفتيش والرقابة هو أو من ينيبه لذلك على الأجهزة التنفيذيـة للوحـدات المحلية فى نطاق المحافظة والمرافق الخاضعة لإشرافها.

- رئاسة المجلس التنفيذى للمحافظة والإشراف على تنفيذ كافة ما يتخذه من قرارات أو مقترحات فى مجال إختصاصاته الإدارية والمالية على نطاق المحافظة والمحددة بنص المادة ٣٣ من القانون.

**(٢) الدور الإشرافى العام على سير أعمال المرافق العامة المحلية:**

- إختصاص المحافظ بممارسة كافة السلطات والإختصاصات المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح بالنسبة إلى جميع المرافق العامة الداخلية فى إختصاص وحدات الإدارة المحلية، فضلاً عن رئاسته لجميع الأجهزة والمرافق المحلية. (م٢٧ من قانون الإدارة المحلية).

- تمتع المحافظ بكافة السلطات والإختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح بالنسبة للمرافق العامة التى تنشئها وتديرها وحدات الإدارة المحلية بالمحافظة، ويكون له فى سبيل ذلك سلطة الرقابة والإشراف على أعمالها والعاملين بها، وإتخاذ ما يراه مناسباً من وسائل وإجراءات لمباشرة إختصاصه فى هذا الشأن (المادة ٥٢ من اللائحة التنفيذية).

- إعتبار المحافظ الوزير المختص بالنسبة للقرارات الصادرة عن مجالس إدارات الهيئات العامة التى تتولى مرافق عامة للخدمات بدائرة المحافظة، ويلتزم رؤساء مجالس هذه الإدارات بإبلاغ القرارات الصادرة عنها للمحافظ لإعتمادها على أن تعد نافذة من تاريخ صدور قرار المحافظ بشأنها. (المادة ٥٥ من اللائحة التنفيذية للقانون).

**(٣) كبار معاونى المحافظ:**

يعاون المحافظ فى أداء مهامه فريق عمل جماعى يخضع لإشرافه المباشر، ويعاونه فى مباشرة إختصاصاته ومسئولياته.

ويمكن تحديد هؤلاء المعاونين وفقاً لنص المادة (٣٠ من قانون الإدارة المحلية الحالى) التى تنص على أنه:-

"يجوز أن يكون للمحافظة نائب أو أكثر للمحافظ يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرارمن رئيس الجمهورية ........

ويكون لكل محافظة سكرتير عام له سلطات وإختصاصات وكيل الوزارة فى المسائل المالية والإدارية المنصوص عليها فى القوانين واللوائح بالنسبة لديوان عام المحافظة.

كما يكون لكل محافظة سكرتير عام مساعد يعاون السكرتير العام، ويحل محله عند غيابه .."[1].

**أ - نواب المحافظ:**

يفهم من نص المادة ٣٠ من قانون الإدارة المحلية جواز أن يكون للمحافظ نائب أو أكثر، يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية.

كما حظر القانون أن يكون نائب المحافظ عضواً بمجلس الشعب أو مجلس الشورى أو بالمجالس الشعبية المحلية، ويعامل معاملة نائب الوزير من حيث المرتب والمعاش، ويُقسم نائب المحافظ أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرته أعمال وظيفته اليمين المنصوص عليها فى المادة ٢٥ من القانون.

ويباشر نائب المحافظ أعماله تحت إشراف المحافظ وتوجيهه، ويعتبر نواب المحافظين مستقيلين بحكم القانون بإنتهاء رئاسة رئيس الجمهورية، ولا يترتب على ذلك سقوط حقهم فى المعاش أو المكافأة ويستمرون فى مباشرة أعمال وظائفهم إلى أن يعين رئيس الجمهورية الجديد النواب الجدد للمحافظين.

---

[1] توضح اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية، والصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩، الأحكام الخاصة بتعيين هؤلاء المعاونين، وإختصاصاتهم.

وهكذا يلاحظ أن القانون ساوى فى المعاملة بين المحافظين ونـوابهم فـى العديد من الأحكام، بما فى ذلك إمكان توجيه الأسئلة إليهم وإستجوابهم أسوة بما هو معمول به بالنسبة للمحافظين – وفقاً للمادتين ١٩، ٢٠ من القانون – أمام المجلـس المحلى للمحافظة.

كما يلاحظ أيضاً أن القانون لم ينص على إختصاصـات محـددة لنـواب المحافظ، غير أن المادة ٣١ من القانون نصت على أن للمحافظ أن يفوض بعـض سلطاته وإختصاصاته إلى نوابه أو إلى سكرتير عام المحافظة أو السـكرتير العـام المساعد أو إلى رؤساء المصالح أو رؤساء المصالح الأخرى. كما تنص المادة ٣٤ من القانون على أن "يحل أقدم نواب المحافظ – وفقاً لترتيـب أقـدميتهم – محـل المحافظ فى حالة غيابه ....".

وترتيباً على ذلك فليس لنائب المحافظ أية إختصاصات مستقلة سوى كونـه عضواً بالمجلس التنفيذى للمحافظة، وما عدا ذلك فإنه يمارس إختصاص المحـافظ بالحلول فقط فى حالة غياب المحافظ، أو بالتفويض.

<u>ب – سكرتير عام المحافظة:</u>

يكون لكل محافظة سكرتير عام له سلطات وإختصاصات وكيل الوزارة فى المسائل المالية والإدارية المنصوص عليها فى القوانين واللوائح بالنسبة لديوان عام المحافظة (م٣٠).

وواضح من النص أن الإختصاص الأصيل لسكرتير عام المحافظة هو كل ما يتعلق بديوان المحافظة.

<u>ج – السكرتير العام المساعد:</u>

يكون لكل محافظة سكرتير عام مساعد يعاون السكرتير العام ويحل محلـه عند غيابه (م٣٠).

ويفهم من نص المادة ٣٠ من قانون الإدارة المحلية عدم جواز أن يجمع أى من أصحاب المناصب السابقة (معاونو المحافظ) بين مناصبهم وبين عضوية مجلس الشعب أو مجلس الشورى أو المجالس الشعبية المحلية.

**ثانياً: مديرو الأمن:**

يكون تعيين مدير أمن المحافظ بقرار من رئيس الجمهورية، وإن كانوا تابعين رئاسياً لوزارة الداخلية.

ووفقاً لنص المادة ٣٤ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ "يحل أقدم نواب المحافظ، وفقاً لترتيب أقدميتهم محل المحافظ فى حالة غيابه وفى حالة غيابهم يحل مدير الأمن ثم أقدم رؤساء المصالح محل المحافظ ويباشر من يحل محل المحافظ جميع إختصاصاته".

ويستفاد من نص هذه المادة أن حق الأولوية فى الحلول محل المحافظين فى مباشرة مهامهم وإختصاصاتهم عند قيام مانع مؤقت بهم أو عند غيابهم يكون لنواب المحافظ وفقاً لأقدميتهم، على أن يكون مديرو الأمن هم أصحاب حق الحلول بعدهم محل المحافظ فى حالة عدم وجود أى من هؤلاء النواب.

كما تتحدد إختصاصات مدير الأمن فى مجال الإدارة المحلية، وفقاً لنص المادة ٢٦ من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩، الفقرة الثالثة التى تحدد مسئولية المحافظ عن الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة، ويعاونه فى ذلك مديرو الأمن فى إطار السياسة التى يضعها وزير الداخلية وعلى مدير الأمن أن يبحث مع المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة لإعتمادها، ويلتزم مدير الأمن بإخطاره فوراً بالحوادث ذات الأهمية الخاصة لإتخاذ التدابير اللازمة فى هذا الشأن بالإتفاق بينهما.

كما تؤكد المادة ٥١ من اللائحة التنفيذية للقانون هذا المعنى فى فقرتيها الثانية والثالثة بالنص على:-

"والمحافظ مسئول عن الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة. ويعتمد المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة ويتخذ بالإتفاق مع مدير الأمن التدابير لمواجهة الحوادث ذات الأهمية الخاصة".

**ثالثاً: مأمورو المراكز والأقسام:**[١]

- **يتم تعيين مأمورى المراكز والأقسام بموجب قرار يصدره وزير الداخلية، ويخضعون فى كافة أوضاعهم الوظيفية لما ورد من أحكام بقانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ وتعديلاته.**

- **وتنحصر إختصاصاتهم على مجال الأمن والنظام بالمحافظة، وتكون مسئوليتهم صون الأمن والنظام العام والآداب وحماية الأرواح والأعراض والأموال وتنفيذ القوانين واللوائح وفقاً لما حددته المادة الثالثة من قانون هيئة الشرطة.**

- **وتشير المادة ٤٤ من قانون الإدارة المحلية فى فقرتها الأخيرة إلى أن "يحل نائب رئيس المركز محل رئيس المركز فى حالة غيابه، وفى حالة غيابهما يحل مأمور المركز محل رئيس المركز ويباشر من يحل محل رئيس المركز جميع إختصاصاته**[٢]**.**

- **كما تشير الفقرة الأخيرة من المادة ٥٦ من قانون الإدارة المحلية التى تتناول تشكيل المجلس التنفيذى للمدينة، إلى حلول مأمور المركز محل رئيس المجلس فى حالة غيابه.**

---

[١] وفقا لقانون الإدارة المحلية، تتقسم المحافظات إلى (مراكز)، كما تتقسم المدن - عواصم تلك المحافظات - إلى (أقسام).

[٢] رئيس المركز هو رئيس المدينة عاصمة المركز يختاره رئيس مجلس الوزراء وتكون له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المركز (م٤٤).

- ويعتبر مأمورو المراكز والأقسام من مأمورى الضبط القضائى – وفقاً لقانون الإجراءات الجنائية – ويمارسون بهذه الصفة سلطة الضبط القضائى، والتفتيش والتحقيقات.

**رابعاً: العمد والمشايخ:**

**القرية هى قاعدة الهرم الإدارى فى مصر، ومن ثم فإن العمدة والشيخ هما قاعدة السلم الإدارى بالنسبة إلى الإدارة المركزية فى المحافظات.**

**والقرية تتكون عادة من عدد من الأسر (العائلات) يختار العمدة من بينها، لإدارة شئونها المحلية، ويكون حلقة الإتصال فيما بين السلطة التنفيذية وما تصدره من أوامر وتعليمات، وبين المواطنين المكلفين بتنفيذها[1].**

**وعلى الرغم من تطور القوانين التى تحكم نظام العمد والمشايخ فى مصر عبر مراحل التاريخ المختلفة، إلا أنه يخضع الآن للقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ والمعدل بالقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٩٤.**

**١ – شروط التعيين:**

- **العمدة هو ممثل السلطة التنفيذية على مستوى القرية والمنوط به حفظ الأمن والنظام وحماية الأرواح والممتلكات.**
- **والشيخ هو عامل السلطة التنفيذية المعين لمساعدة العمدة فى القيام بواجباته ومهامه التنفيذية فى نطاق الحصة (جزء من القرية).**
- **ويشترط فيمن يتم تعيينه عمدة أو شيخاً ما يلى:–[2]**
  - **أن يكون مصرياً من الذكور، ومقيداً بجداول الإنتخابات بالقرية.**

---

(1) القرية: كل مجموعة من المساكن ذات كيان مستقل، لا تكون قاعدة لمحافظة أو مقراً لمركز أو قسم أو بندر ذى نظام إدارى خاص. والحصة: هى قسم من القرية، حيث يجوز تقسيم القرية إلى عدد من الحصص.

(2) م٣من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨.

- أن يكون حسن السمعة، وغير محروم من مباشـرة حقوقـه السياسـية أو موقوف حقه فيها.
- ألا يقل سنه عن ثلاثين عاماً ميلادية.
- أن يجيد القراءة والكتابة (ويجوز لمدير الأمن أن يعفى المرشح لأن يكـون شيخاً من هذا الشرط إذا كان مرشحاً وحيداً).
- ألا تقل حيازة من يرشح للعمدية عن خمسة أفدنة ملكـاً بزمـام القريـة أو القرى المجاورة لها، أو أن يكونله دخلاً ثابتاً من مرتب أو معاش أو عقـار مملوك له لا يقل عن ٣٠٠ جنيهاً شهرياً من مجموع أوعية الدخل.

وبالنسبة لمن يتقدم لوظيفة شيخ، أن يكون حائزاً لأرض زراعية أياً كانـت مساحتها بزمام القرية أو القرى المجاورة لها ملكاً أو إيجاراً أو أن يكون له دخل ثابت لا يقل عن مائة جنيه شهرياً من مجموع أوعية الدخل.

(ويجوز لوزير الداخلية عدم التقيد بهذا الشرط إذا لم يتـوافر فـى جميـع المرشحين عند تعددهم أو فى المناطق غير الزراعية).

**٢ - إجراءات تعيين العمدة والشيخ:**

حدد القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ ولائحته التنفيذيـة المراحـل الإجرائيـة لتعيين العمدة والشيخ فيما يلى:-

**المرحلة الأولى: حصر المرشحين:**

**أ - الإجراءات التمهيدية:**

وتتم فى أربع خطوات (م٤):-

- إصدار قرار مدير الأمن بفتح باب التقدم لشغل وظيفتى العمدة والشـيخ خـلال ثلاثين يوماً من تاريخ خلو المنصب على أن يعرض هذا القرار لمدة عشرة أيام من تاريخ صدوره.

- تجمع طلبات الترشيح وتقدم إلى مدير الأمن أو من يقوم مقامه بالنسبة لمنصب العمدة، وإلى مأمور المركز أو من يقوم مقامه بالنسبة للشيخ، على أن يكون ذلك خلال عشرون يوماً من فتح بأن الترشيح.

- يتم فحص طلبات المتقدمين لشغل المنصب بمعرفة اللجنة المختصة المنصوص عليها بالمادة السادسة من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤، وذلك خلال العشرة أيام التالية لإنتهاء مهلة تقديم الطلبات.

- إبلاغ من رُفضت طلباتهم بأسباب رفضها وبموجب خطاب مسجل مصحوب بعلم الوصول، خلال العشرة أيام التالية لإنتهاء مدة تقديم طلبات الترشيح.

**ب – عرض الترشيحات:**

تنص (م٥) من القانون على:-

- عرض الأسماء المقبولة ترشيحاتهم لمدة عشرة أيام من تاريخ إنتهاء المدة المحددة للبت فى طلبات الترشيح.
- تقديم طلبات الإضافة إليها أو الحذف منها كتابة إلى مدير الأمن طوال مدة العرض، والعشرة أيام التالية لها مباشرة.

**ج – الفصل فى صحة طلبات الترشيح:**

تنص (م٦) من القانون على إجراءين أساسيين وهما:-

- تشكيل لجنة الفصل فى طلبات الترشيح برئاسة مدير الأمن أو نائبه وعضوية كل من أحد القضاة ووكلاء النيابة المختصين مكانياً وعضوين عن لجنة العمد والمشايخ.
- الطعن فى قرارات هذه اللجنة أمام وزير الداخلية خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ العمل بها. ولوزير الداخلية أن يفصل فى هذه الطعون خلال مدة شهر من تقديمها وإلا أعتبر طلب الطاعن مقبولاً نافذاً.

**المرحلة الثانية: إجراءات تعيين العمدة والشيخ:**

**١ – إجراءات تعيين العمدة:**

- يتم تعيين العمدة بالإختيار من بين المقبول طلباتهم، وتجرى المفاضلة بينهم على أساس توافر مقومات الشعبية وإتزان الشخصية والإدراك الأمنى والقدرة على الإدارة.

- يصدر بترشيح العمدة قرار من لجنة العمد والمشايخ وفقاً للتشكيل المحدد بنص المادة (١٤) من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤، ويجوز أن يتضمن هذا القرار مرشحاً أو أكثر.

- يرفع قرار الترشيح إلى لجنة وزارية ثلاثية يصدر بتشكيلها قرار من رئيس مجلس الوزراء. (وزير العدل، وزير الداخلية، وزير التنمية المحلية).

- تختار اللجنة أحد المرشحين لشغل وظيفة العمدة ويصدر وزير الداخلية قراراً بتعيينه، وللجنة أن تقرر إعادة فتح باب تقديم طلبات التعيين لشغل الوظيفة إذا إقتضت المصلحة العامة ذلك[١].

**٢ – إجراءات تعيين الشيخ:**

- يصدر بتعيين الشيخ قراراً من لجنة العمد والمشايخ.

- يرفع قرار لجنة العمد والمشايخ إلى وزير الداخلية لإعتماده وله إعادة الأوراق إلى لجنة مشفوعة بملاحظاته لتصحيح الإجراءات إبتداء من آخر إجراء تم إتخاذه بصورة صحيحة.

---

[١] حدد القانون إختصاصات العمدة والشيخ، وقد حصرها فى المحافظة على الأمن بصفة أساسية ومراعاة أحكام القوانين واللوائح، وتنفيذ الأوامر التى تبلغ إليهم من جهات الإدارة، وذلك فضلاً عما ورد من إختصاصات فى قوانين أخرى أو ما ورد باللائحة الصادرة من وزير الداخلية بتحديد واجبات العمد والمشايخ.

فإذا تمسكت لجنة العمد والمشايخ برأيها أو إذا لم يرد رأى اللجنة خلال مدة شهر من تاريخ إعادة الأوراق إليها كان للوزير أن يتخذ ما يراه ويكون قراره فى هذه الحالة نهائياً.

- يسلم مدير الأمن إلى الشيخ قرار تعيينه موقعاً عليه منه.

وأخيراً – يُشار إلى أن مدة شغل العمدة أو الشيخ لمنصبه هى خمس سنوات وفقاً لما ورد بنص المادة الثالثة عشرة من القانون – يبدأ إحتسابها من تاريخ تعيينه ويعلن خلو الوظيفة بعد إنتهائها ما لم يصدر وزيرالداخلية قراراً بمدها لخمس سنوات أخرى[1].

**<u>٣ – تشكيل وإختصاصات لجنة العمد والمشايخ:</u>**

- تشكل اللجنة – وفقاً للقانون ٥٨ لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته، واللائحة التنفيذية الصادرة بقرار وزير الداخلية لسنة ١٩٩٤، مما يأتى:-
  - مدير الأمن (أو نائبه فى حالة غيابه) رئيساً
  - رئيس النيابة (أو القائم بعمله فى حالة غيابه) عضواً
  - مدير إدارة البحث الجنائى بالمديرية المختصة عضواً
  - مفتش مباحث أمن الدولة عضواً
  - أثنان من عمد قرى المركز الذى تتبعه القرية المعروض أمرها على اللجنة.

- تصدر قرارات بأغلية الأصوات، وعند التساوى يرجح الجانب الذى منه الرئيس.

(١) يمنح العمدة مكافأة قدرها مائة وخمسون جنيها شهريا، ويمنح الشيخ مكافأة قدرها خمسة وسبعون جنيها شهريا وذلك مقابل النفقات التى تتطلبها وظيفة كل منهما.

- يقوم مساعد مدير الأمن للشئون الإدارية والمالية بمراجعة إجراءات الموضوعات التى تعرض على لجنة العمد والمشايخ والتأكد من سلامتها قبل عرضها على اللجنة، ويقوم بسكرتارية هذه اللجنة مدير إدارة أو رئيس قسم العمد والمشايخ بالمديرية أو من ينيب عنه فى حالة غيابه.

- وتختص اللجنة بمسائل العمد والمشايخ، وما يتعلق بهم وفقاً لأحكام القانون، وهو ما يعنى الإختصاص العام لهذه اللجنة فى كافة ما يتصل بالعمد والمشايخ من إختصاصات وواجبات وأوضاع وظيفية.

**٤ – واجبات وتأديب العمد والمشايخ:**

**أ – الواجبات:**

- حددت المواد ١٧–٢٢ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته مجموعة الواجبات والإختصاصات المكلف بها كل من العمدة والشيخ:–
  - المحافظة على أمن القرية والعمل على منع وضبط الجرائم.
  - الإلتزام بواجب الطاعة الرئاسية إزاء ما يصدر إليهم من أوامر إدارية أو قانونية أو لائحية.
  - الإقامة فى مقر العمدية أو المشيخة ليتمكنا من سرعة الإنتقال إلى أماكن الحوادث ولصالح الأمن.
  - عدم الجمع بين وظيفتيهما وغيرها من الأعمال وبالذات أو بالواسطة (يجوز أن يسمح لهما وزير الداخلية بهذا الجمع إذا لم ينطو على إضرار أو تعارض مع مقتضيات المنصب).
  - الإلتزام بالإستمرار فى أداء أعمالهما فى حالة التقدم بالإستقالة، ولحين قبولها من وزير الداخلية أو مضى مدة ستين يوماً على تقديمها بما يعد بمثابة قبول لها.
  - وجوب الإحتفاظ بالوظيفة الأصلية وبكافة مزاياها لمن يتم تعيينه من العاملين بالدولة فى وظيفة العمدة طوال مدة شغله لها.

**ب – قواعد المسئولية والتأديب:**

- نصت المواد من ٢٣–٢٨ على قواعد المسئولية والتأديب للعمد والمشايخ على النحو التالى:–

* يكون للجنة العمد والمشايخ:–

- النظر فى أمر فصل العمدة أو الشيخ من الوظيفة بسبب فقدهما لأحد شروط الترشيح أو لثبوت عجزهما عن أداء واجباتها أو عدم لياقتهما طبياً.
- توقيع جزائى الإنذار أو الغرامة بما لا يتجاوز مائة جنيه أو الفصل عند الإخلال الجسيم من العمدة أو الشيخ بواجباتهما. وفى حالة أن ترى اللجنة إستحقاق العمدة أو الشيخ لجزاء أشد، ترفع الأمر إلى وزير الداخلية لإتخاذ ما يراه.
- سلطة مد مدة الوقف الإحتياطى عن العمل لأكثر من ثلاثة أشهر.
- محاكمة العمد والمشايخ عما يرتكبونه من مخالفات للقوانين واللوائح أما لجان إدارية، ومجازاتهم، بناء على إحالة مسببة من مدير الأمن مقرونة بأدلة الإتهام.

* ويكون لمدير الأمن ولوزير الداخلية:–

- لمدير الأمن فى حالات الإهمال الضئيل أو أداء واجبات الوظيفة ومقتضياتها أو الإخلال بالإعتبار أن يوقع جزائى الإنذار أو الغرامة التى لا تتجاوز ٢٥ جنيهاً شهرياً على كل من العمدة والشيخ.
- لمساعد وزير الداخلية المختص أن يحيل العمدة أو الشيخ إلى لجنة العمد والمشايخ إذا رأى أن ما وقع فيه أى منهما يستوجب جزاء أشد وتكون الإحالة بقرار يتضمن وصف التهمة المنسوبة إلى المتهم وبياناً موجزاً بالأدلة عليها، وإذا رأى مد مدة الوقف أحال العمدة أو الشيخ إلى لجنة العمد والمشايخ، وكل عمدة أو شيخ يحبس إحتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائى يوقف بقوة القانون عن عمله طوال مدة جلسة.

- لوزير الداخلية فصل العمدة أو الشيخ إدارياً بعد موافقة لجنة مشكلة برئاسة مساعد وزير الداخلية المختص وعضوية رئيس إدارة الفتوى والتشريع بها أو من يقوم مقامه والمحامى العام أو من يقوم مقامه. كما أن له سلطة التصديق أو الإلغاء أو التعديل بالخفض لكافة الجزاءات الموقعة من لجنة العمد والمشايخ والمبلغة إليه خلال ١٥ يوماً من تاريخ توقيعها.

ويُشار إلى حق كل من العمدة والشيخ إزاء كافة السلطات والجزاءات التأديبية السابقة، فى التمتع بالضمانات المقابلة لها سواء تلك المتمثلة فى الإستماع إلى أقوالهم ودفاعهم قبل توقيع الجزاء والتحقيق معهم أو سواء تلك الخاصة بحقهم فى توكيل محام للدفاع عنهم عند المحاكم التأديبية.

**٥ – أسباب إنتهاء خدمة العمدة أو الشيخ:**

- حدد القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ ولائحته التنفيذية ثمانية أسباب لإنتهاء خدمة العمدة أو الشيخ على النحو التالى:-
  - حالة العجز عن أداء الواجبات بسبب المرض أو كبر السن.
  - فقد العمدة أو الشيخ شرطاً من شروط التعيين المنصوص عليها قانوناً.
  - الوفاة.
  - الإستقالة.
  - إنتهاء المدة (دون صدور قرار من وزير الداخلية بمدها).
  - إلغاء وظيفة العمدة فى القرية (إذا أصبحت مقراً لنقطة شرطة).
  - الإحالة المؤقتة لاعمال وظيفة العمدة إلى أحد رجال الشرطة لإعتبارات تتعلق بالأمن (بقرار من مدير الأمن).
  - الفصل بالطريق الإدارى للمصلحة العامة (بقرار من وزير الداخلية بعد موافقة اللجنة المختصة أو بالطريق التأديبى بقرار من لجنة العمد والمشايخ).

## (المبحث الثانى)

## رؤساء الوحدات المحلية

تتمثل السلطات اللامركزية للدولة أساسـاً فـى المجـالس ذات التشـكيل الجماعى على مختلف مستويات الوحدات المحلية سواء كانت هذه السلطات قد تـم توقيتها وإختصاصاتها بوسيلة الإنتخاب على المستوى الإقليمى (المجالس الشـعبية المحلية)، أو سواء شغلت مناصبها بوسيلة التعيين من بين أعضاء السلطة التنفيذيـة المركزية وممثليها بالوحدات الإدارية الإقليمية المختلفة (المجالس التنفيذية).

وسوف نتناول فى الفصل الخامس من هذا المؤلف تشـكيل وإختصاصـات هذه المجالس بالتفصيل المناسب، ولكن يعنينا هنا أن نعرض لدور رؤساء وحـدات الإدارة المحلية فى إطار التنظيم اللامركزى المصرى.

وقد أشرنا فى أكثر من موضع إلى أن وحدات الإدارة المحلية فـى مصـر هى: المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، وبالطبع فإن لكل وحـدة مـن هذه الوحدات رئيس.

ونقتصر هنا على عرض التفصيلات الخاصة بكل مـن رئـيس المركـز، والمدينة، والحى، والقرية، حيث سبق أن عرضنا ما يتعلق بالمحافظ وكبار معاونيه فى المبحث السابق (ممثلو السلطة المركزية فى الأقاليم).

### أولاً: رئيس المركز:

تنص المادة ٤٤ من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن "يكون لكـل مركـز رئيس هو رئيس المدينة عاصمة المركز، يختاره رئيس مجلس الوزراء، وتكون له

سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المركز على النحو الذى تبينه اللائحة التنفيذية".

وبالرجوع إلى اللائحة التنفيذية رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ الخاصة بقانون الإدارة المحلية، نجد أنها قد أحالت فى شأن الشروط اللازمة فيمن يشغل وظيفة رئيس المركز إلى قانون العاملين المدنيين (م٩٢ من اللائحة). وبالتالى يتعين فيمن يشغل هذه الوظيفة أن يتوافر فيه الشروط اللازمة لشغل وظائف الدرجة العالية.

وتشير الفقرة الثانية من المادة ٤٤ من قانون الإدارة المحلية إلى أنه "يجوز بقرار من المحافظ تعيين نائب لرئيس المركز. ولرئيس المركز تفويضه فى بعض إختصاصاته".

فإذا كان قرار تعيين رئيس المركز يكون من رئيس مجلس الوزراء، فإن نائبه يعين بقرار من المحافظ، ويحل نائب رئيس المركز محل رئيس المركز فى حالة غيابه، وفى حالة غيابهما يحل مأمور المركز محل رئيس المركز، ويباشر من يحل محل رئيس المركز جميع إختصاصاته.

ويقسم رئيس المركز قبل مباشرته لأعماله اليمين المبينة بالمادة (٢٥) من قانون الإدارة المحلية أمام المجلس الشعبى المحلى للمركز.

**ثانياً: رئيس المدينة:**

تنص المادة ٥٥ من قانون الإدارة المحلية على أن "يكون لكل مدينة رئيس له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المدينة على النحو الذى تبينه اللائحة التنفيذية".

ويعين رئيس المدينة بقرار من رئيس مجلس الوزراء بالإتفاق مع المحافظ المختص.

ويشترط فيمن يشغل وظيفة رئيس المدينة أن تتوافر فيه الشروط اللازمة فيمن يشغل وظيفة الدرجة العالية.

ويقسم رئيس المدينة نفس القسم المبين فى المادة (٢٥) من قانون الإدارة المحلية، قبل مباشرته لمهامه، على أن يكون ذلك أمام المجلس الشعبى المحلى للمدينة.

## ثالثاً: رئيس الحى:

تنص المادة (٦٣) من قانون الإدارة المحلية على أن "يكون لكل حى رئيس له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والإدارية".

ويعين رئيس الحى – أيضاً – بقرار من رئيس مجلس الوزراء بالإتفاق مع المحافظ المختص.

ويتعين فيما يشغل وظيفة رئيس الحى أن تتوافر فيه الشروط اللازمة فيمن يشغل وظيفة الدرجة العالية.

ويقسم رئيس المدينة نفس القسم المبين فى المادة ٠٢٥) من قانون الإدارة المحلية، قبل مباشرته لمهامه، على أن يكون ذلك أمام المجلس الشعبى المحلى للحى.

**رابعاً: رئيس القرية:**

تنص المادة ٧٢ من قانون الإدارة المحلية على أن "يكون لكل قرية رئيس تكون له سلطات رئيس المصلحة فى المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة القرية".

ويصدر بشغل مناصب رؤساء القرى ونقلهم بين وحدات الإدارة المحلية الداخلة فى نطاق المحافظة قرار من المحافظ المختص.

ويقسم رئيس القرية ذات القسم (م٢٥) قبل مباشرته لمهامه، على أن يكون ذلك أمام المجلس الشعبى المحلى للقرية.

**خامساً: المعاملة القانونية للعاملين بوحدات الإدارة المحلية:**

يتضح من العرض السابق أنه يوجد بالأقاليم نوعان من الموظفين:-

**الأول:** موظفون تابعون للوزارات (المركزية) بالعاصمة، وهؤلاء إنما يمارسون إختصاصات الإدارة المركزية لدى وحدات الإدارة المحلية.

**الثانى:** موظفون محليون، تابعين لوحدات الإدارة المحلية بوصف كونهم عمالها وأدواتها التنفيذية.

ومن الناحية القانونية فإن كل من ممثلى الوزارات والموظفين المحليين (موظف عام)، كل ما فى الأمر أن الموظف المحلى يعمل فى نطاق الوحدة المحلية ويُعد المحافظ رئيسه الأعلى، ويشغل إحدى الوظائف المدرجة بموازنة الوحدة المحلية سواء كان معيناً أم متعاقداً.

كما يُشار إلى أن ممثلى الوزارات المركزيـة بالوحـدات المحليـة إنمـا يمارسون إختصاصات الإدارة المركزية لدى وحدات الإدارة المحليـة، ولـدواعى إنتظام سير العمل فقد قرر المشرع منح المحافظ بالنسبة لهم بعـض الصـلاحيات السابق الإشارة إليها.

ويلاحظ أنه بالنسبة لسكرتير عام المحـافظ والسـكرتير العـام المسـاعد ورؤساء المدن والأحياء يكون تعيينهم ونقلهم وندبهم بقـرار مـن رئـيس مجلـس الوزراء بالإتفاق مع المحافظ المختص (م١٣٩).

أما بالنسبة لرؤساء القرى فيصدر بشغل مناصبهم ونقلهـم بـين وحـدات الإدارة المحلية الداخلة فى نطاق المحافظـة، قـرار مـن المحـافظ المختـص (م١٣٩/٢).

وبالنسبة لمديرى ووكلاء المديريات فتشغل وظائفهم بقـرار مـن الـوزير المختص بالإتفاق مع المحافظ، ولا يجوز نقل أى منهم أو ترقيته إلا بعد أخـذ رأى المحافظ المختص.

وبالنسبة إلى الجهات التى تنقل إختصاصاتها إلى الوحدات المحلية فيتـولى المحافظ لها جميع السلطات والإختصاصات المقررة للـوزراء بمقتضـى القـوانين واللوائح.

أما باقى الوظائف غير ما سبق – فيكون التعيين فيها بقرار من المحافظ – ويتعين الإعلان عن الوظائف الخالية، ويجب أن يتضمن الإعلان البيانات المتعلقـة بالوظيفة وشروط شغلها (م١٤٠).

والإشارة إلى قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ القانون الأصل فيما لم يرد به نص بالنسبة للعاملين بوحدات الإدارة المحلية نجد أنه وإن قد تضمن النص على أن يكون التعيين إبتداء فى أدنى وظائف المجموعة النوعية الواردة فى حيز على وظائف الوحدة، فإنه سرعان ما أعقب ذلك بأنه يجوز التعيين فى غير هذه الوظائف سواء من داخل الوحدة أو من خارجها فى حدود ١٠% من العدد المطلوب شغله من وظائف كل درجة (م١٥ قانون العاملين المدنيين).

"ومقتضى ذلك أنه يجب إخضاع التعيين المبدأ فى غير الدرجات لهذا القيد والذى من مقتضاه وجود ألا يجاوز هذا التعيين نسبة ١٠% من مجموع الوظائف الشاغرة فى الدرجة المطلوب التعيين فيها وذلك أياً كانت درجة الوظيفة المراد شغلها من غير طريق النقل أو الترقية، ولعل الغاية من ذلك هى إتاحة فرص الترقى أمام شاغلى الوظائف الأدنى وحمايته من المنافسة الخارجية"[1].

ووفقاً لنص المادة (١٤٠ من قانون الإدارة المحلية) أجاز القانون للمحافظ أن يحدد الوظائف التى تشغل بإمتحان، وتلك التى تشغل بدون إمتحان، على أن تكون المفاضلة بين المتقدمين للإمتحان بحسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائى لنتائج الإمتحان، وعند التساوى تكون الأولوية فى التعيين لأبناء المحافظة.

ويجوز بقرار من المحافظ أن يكون الإمتحان مقصوراً على أبناء المحافظة، ويعتبر من ابناء المحافظة من يقيم بدائرتها إقامة عادية.

---

(١) صلاح الدين فوزى، الإدارة المحلية فى التشريع المصرى، مرجع سابق، ص٢٣٧-٢٣٨، مستشهداً فى ذلك بحكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٩٧٦/٦/٢٠.

ويجوز للمحافظ التعيين فى بعض الوظائف بطريق التعاقد مقابـــل مكافـــأة شاملة يحددها العقد، وذلك فى حدود الموازنة المعتمـــدة، ووفقـــاً للقواعـــد العامـــة الصادرة فى هذا الشأن.

كما يجوز للمحافظ أن يعين بأقسام الوحدة بطريق التعاقد (صناعياً) فنيـــين ممتازين للأعمال الفنية التى تقتضى مهارة أو خبرة خاصة وذلك نظير أجر يحـــدده العقد.

## (المبحث الثالث)
## المجلس الأعلى للإدارة المحلية

في إطار مفهوم اللامركزية الإدارية، يدير العمل بالأقاليم عدة مؤسسات تشمل: المجلس الأعلى للإدارة المحلية، والأقاليم الإقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمي، والمجالس الشعبية المحلية، والمجالس التنفيذية.

ونلقي الضوء في إطار هذا المبحث على المجلس الأعلى للإدارة المحلية، على أن نتناول المؤسسات الأخرى في إطار الفصل الخامس من هذا المؤلف.

**أولاً: تشكيل المجلس وإدارته:**

إستحدث القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ نظام المجلس الأعلى للإدارة المحلية، وناط به إختصاصات تنفيذية عديدة[1]، ويرى جانب من الفقه أن تعديلاً جوهرياً ورد على هذا النظام فقد صدر القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، وعدل من تشكيل المجلس، وغير إسمه، وعدل إختصاصاته بحيث جعلها أقرب إلى رسم السياسات، منها إلى إصدار قرارات تنفيذية. ويفسرون ذلك بأن تحميل المجلس بإختصاصات تنفيذية من شأنه أن يشغل المحافظين عن أعبائهم الحقيقية في محافظاتهم[2].

ووفقاً لنص المادة (٥) من قانون الإدارة المحلية يكون تشكيل المجلس الأعلى للإدارة المحلية، على النحو التالي:-

- رئيس مجلس الوزراء (أو من ينيبه) رئيساً
- الوزير المختص بالإدارة المحلية عضواً

[1] في ظل المادة ٢٥١ من قانون الإدارة المحلية ٤٣ لسنة ١٩٧٩، قبل تعديلها بالقانون ٥٠ لسنة ١٩٨١، كان يسمى (مجلس المحافظين).
[2] سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص١٣١.

* المحافظين أعضاء
* رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات أعضاء

ولرئيس المجلس دعوة من يرى حضوره جلسات المجلس من الـوزراء أو غيرهم.

يجتمع المجلس بدعوة من رئيسه أو من ينيبه، مرة على الأقل فـي السـنة، وفقاً لنص المادة (٤ مكرراً) من اللائحة التنفيذية، ويجب أن توجـه الـدعوة إلـى إجتماع المجلس قبل الموعد المحدد للإجتماع بخمسة عشر يوماً على الأقل، ويرفق بالدعوة جدول الأعمال والموضوعات المدرجة عليه فضلاً عن الدراسات والأبحاث التى أعدت بشأن هذه الموضوعات.

**ثانياً: إختصاصات المجلس الأعلى للإدارة المحلية:**

تشير الفقرة الثانية من المادة الخامسة لقانون الإدارة المحلية إلى إختصاص المجلس بالنظر فى كل ما يتعلق بنظام الإدارة المحلية من حيث دعمـه وتطـويره وإقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلى.

وواضح من هذه الصياغة أن إختصاص المجلس يقوم أساساً على الإقتراح والدراسة ورفع الأمر إلى الجهات المختصة.

ويُشار إلى نص الفقرة الثالثة من المادة ١١٤ من قـانون الإدارة المحلسـة التى تشير إلى سريان أحكام اللائحة النموذجية الداخلية للمجالس الشـعبية المحليـة التى يضعها المجلس الأعلى للإدارة المحلية على المجالس الشعبية التـى لا تضـع لائحة داخلية، كما تسرى تلك اللائحة فى المسائل التى لا يرد بشـأنها نـص فـى اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية المحلية.

كما يختص المجلس بوضع القواعد والضوابط التى يتعين إتباعها عند النظر فى سلوك أعضاء المجالس الشعبية المحلية بمعرفة لجنة القيم.

ويختص أيضاً بالنظر فى توصيات اللجنة العليا للتخطيط الإقليمى (م٨).

# الفصل الخامس

## ﴿الفصل الخامس﴾

# نظام الإدارة المحلية فى مصر

تناولنا في الفصول السابقة الأسس النظرية والعملية لأسلوبين من اساليب تنظيم الوظيفة الإدارية في الدولة وهما أسلوب مركزية الإدارة ، وأسلوب لامركزية الإدارة. ويبقي أن نتناول هنا النظام المعمول به في مصر من الناحية التطبيقية العملية بصورة شاملة ومتكاملة.

كما أكدنا في أكثر من موضع أن التنظيم الإدارى في أي دولة ما هو إلا إنعكاسا للنظام السياسي وتجسيداً للمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية فيها. فالتنظيم الإدارى هو المرآة التي تعكس هذه المتغيرات – في كل مرحلة تاريخية – علي أرض الواقع وتتأثر بها.

وفي مصر مر التنظيم الإدارى بعدة مراحل متميزة ، تراوحت بين التنظيم الإدارى المركزي ، والتنظيم الإدارى اللامركزي ، فمع إتساع دور الدولة وتعدد وظائفها، وتزايد تعداد السكان وتعقد مشاكلهم ، فقدت المركزية سحرها كأسلوب للادارة ، وأخذت اللامركزية الإدارية تنمو وتتطور علي حساب المركزية.

وبلورت دساتير مصر المختلفة ذلك الفكر حيث نصت جميعها علي شكل من أشكال الإدارة المحلية بداية من أول دستور صدر في ظل الاحتلال الإنجليزي سنه ١٨٨٣ ومرورا بدساتير ١٩٢٣ ، ١٩٥٦ ، ١٩٦٤ ، وانتهاءً بدستور سنة ١٩٧١.

وتلاحقت التشريعات المختلفة لتنظيم الإدارة المحلية في مصر ، ولـيعكس كل منها الفكر السياسي السائد في الدولة وقت صدور التشريع وكان طبيعيا أن

تنشيء الدولة أجهزة محلية تتولي تنفيذ أسلوب الإدارة المحلية كأداة تنفيذية بجـــوار السلطة المركزية ، وأخذت التجربه تنمو وتتطور حتي أخذت شكلها الحالي.

فالتنظيم الإدارى في مصر يجمع ما بين المركزية واللامركزية. أمـــا عـــن المركزية ، فقد وجدت في مصر منذ عصور الفراعنة ، وفيما تلاها من عصـــور ، حيث قام تنظيم إدارى مركزي قوي ومسيطر ، يمد نفوذه وسلطاته مـــن العاصـــمة لكل أنحاء البلاد ، ولكنه تطور عبر مراحل التاريخ المختلفة إلي أن وصـــلنا إلـــي شكل من أشكاله في الوقت الحالي ، والذي يتمثل في: رئيس الجمهورية ، ورئـــيس مجلس الوزراء ، والوزراء ، والمحافظون والمأمورون والعمد والمشايخ ، وهذا هو ما يعرف بالتنظيم الإدارى المركزي ، وقد سبق شرحه، أما هنا فى هذا الجزء مـــن المؤلف سوف نركز على التنظيم الإدارى اللامركزي أو ما يطلـــق عليـــه الإدارة المحلية.

وترتيباً علي ما سبق نتناول نظام الإدارة المحلية في مصر في هذا الفصـــل من خلال المباحث الثلاثة الآتية:-

**المبحث الاول** : التطور التشريعي للإدارة المحلية في مصـــر .

**المبحث الثاني** : أحكام الإدارة المحلية في مصـــــــــــر .

**المبحث الثالث** : مستقبل الإدارة المحلية في مصـــــــــــر .

## (المبحث الأول)
## التطور التشريعى للإدارة المحلية فى مصر

لم يأت نظام الإدارة المحلية في مصر من فراغ ، فقد تكونت ملامحه خلال العصور التاريخية المختلفة ، وقد ولد من رحم الإدارة المركزية ووجد التربة الملاءمة لنموه وتطوره ، حتي قام علي أسس وقواعد ترسخت عبر سنين طويلة ، وإن اختلفت مسمياتها من فترة لاخري.

ونتناول في هذا المبحث تطور نظام الإدارة المحلية في مصر من خلال الدساتير والقوانين المنظمة لها.

### أولاً: الإدارة المحلية في ظل دستور ١٨٨٢:

وتتميز هذه المرحلة بعدم وجود تشريع موحد للإدارة ، حيث تعددت المجالس المحلية وكان لكل منها نظام خاص وتشريع خاص ، وكان هناك ثلاثة أنواع من المجالس هي[1]:-

#### أ – مجالس المديريات:

وقد تم انشاؤها بالقانون النظامي وقانون الإنتخاب الصادرين في أول مايو سنة ١٨٨٣ ، ولم تمنح هذه المجالس الشخصية المعنوية ، وكانت مجرد هيئات استشارية تستطلع الحكومة رأيها في المسائل التي تهم الإقليم ، وبالتالي فهي لم تكن سوي فروع للإدارة المركزية ، إلا أن وضعها قد تغير بعد صدور القانون ٢٢ لسنة ١٩٠٩ حيث منحها الشخصية المعنوية ، كما منحها بعض الاختصاصات التي

---

(1) محمد عبد الرحمن هلول ، القانون الإدارى – النشاط الإدارى ، (المنصورة : مكتبة الجلاء الجديدة ، ١٩٨٨)، ص١٧٦ – ١٨٤.

تمارسها استقلالاً عن السلطة المركزية ، ومن ثم يمكن القول بأن نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية نشأ مع صدور القانون ٢٢ لسنة ١٩٠٩.

ب – **المجالس البلدية:**

وقد أنشئت تدريجيا وكان لكل منها نظامها الخاص من حيث تشكيلها واختصاصها ومواردها المالية وهذه المجالس هي:-

* **مجلس بلدي الإسكندرية:**

أنشيء سنة ١٨٩٠ ، وقد تميز هذا المجلس باختصاص يخوله فرض ضرائب بلدية علي المصريين والأجانب علي السواء.

* **المجالس المحلية:**

وقد أنشئت بمقتضي القرار الصادر من مجلس النظار (الوزراء) في ٢٦ أكتوبر سنة ١٨٩٢ ، حيث قضي هذا القرار بإنشاء مجالس محلية في بعض المدن تقتصر عضويتها علي المصريين فقط ، وتعتمد في مواردها المحلية علي إعانة من الحكومة.

* **المجالس البلدية المختلطة:**

وقد أنشئت هذه المجالس المختلطة سنه ١٨٩٦ نتيجة عجز المجالس المحلية عن النهوض بالمرافق المحلية بسبب نقص الموارد المالية والتي كانت تتمثل في الإعانة الحكومية ،وتضم في عضويتها مصريين وأجانب ، وتعتمد في مواردها المالية علي حصيلة الضرائب الاختيارية التي كانت تحصل من المصريين والأجانب ، وقد أنشيء من هذا النوع ١٣ مجلساً حتي سنة ١٩١٧. ولم يقطع المشرع بمنح الشخصية المعنوية للمجالس البلدية المختلطة في جميع الحالات. وكان ذلك محل جدل.

ج – **المجالس القروية:**

وقد أنشئت عام ١٩١٨ وتعتمد في مواردها المالية علي الرسوم الاختيارية التي يقررها كل مجلس وتسري عليها أحكام اللوائح الأساسية التي تصدر من وزير الداخلية.

## ثانياً: الإدارة المحلية في ظل دستور ١٩٢٣:

حدد دستور ١٩٢٣ في المادتين ١٣٢ ، ١٣٣ المبادىء العامة التي تحكم القوانين المنظمة لأعمال الأنواع الثلاثة من المجالس السابق الاشارة إليها ، بعد أن أعطي المديريات والمدن والقري الشخصية الاعتبارية المستقلة وقد تمثلت هذه المبادىء في الآتي[1]:-

- اختيار أعضاء هذه المجالس بطريق الإنتخاب إلا في الحالات الإستثنائية التي يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين.
- اختصاص هذه المجالس بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة.
- نشر ميزانيتها وحساباتها.
- علنية الجلسات في الحدود المقررة بالقانون.
- تدخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصاتها أو إضرارها بالمصلحة العامة وإبطال ما يقع من ذلك.
- وقد صدر تنفيذا لهذه المبادىء القانون رقم ١٤٥ لسنه ١٩٤٤ والمرسوم الخاص بانتخاب أعضاء المجالس البلدية والقروية في يونيو سنة ١٩٤٥.

## ثالثاً: الإدارة المحلية في ظل دستور ١٩٥٦:

- يعتبر أكثر دساتير مصر تفصيلاً لأسس الإدارة المحلية وقد حدد في المواد من ١٥٧ إلي ١٦٦ في الفصل الثالث منه الأسس التي تقوم عليها الإدارة المحلية في مصر وهي[2]:-

---

(١) دستور ١٩٢٣ ، المواد ١٣٢ ، ١٣٣.
(٢) دستور ١٩٥٦ ، المواد ١٥٧ – ١٦٦.

- تقسيم الجمهورية إلي وحدات إدارية ذات شخصية اعتبارية ومجلس منتخب.
- يشترك في عضويه المجالس المحلية بعض أعضاء معينين بحكم وظائفهم بجانب الاعضاء المنتخبين.
- تختص المجالس المحلية بإنشاء وإدارة المرافق والأعمال الاقتصادية والثقافية والصحية.
- تكون جلسات المجالس المحلية علنية.
- تدخل في موارد الوحدات الإدارية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي أصليه كانت أو إحتياطية.
- تكفل الدولة للوحدات الإدارية ما تحتاجه من معاونة فنية وإدارية ومالية.
- جواز حل المجالس المحلية بقرار من رئيس الجمهورية.
- وقد صدر تنفيذا لتلك الأسس القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ الخاص بنظام الإدارة المحلية ، وتتلخص أهم معالم هذا القانون في الآتي[1]:-
- أخذ (بوحدة النمط) بمعني معاملة كل مستوي من مستويات الإدارة المحلية بذات المعاملة ، فجميع المحافظات تتمتع بذات الاختصاصات والموارد ، بغض النظر عما بينها من فروق في الظروف الطبيعية والاجتماعية والاقتصادية والعمرانية وكذلك الشأن بالنسبة إلي المدن والقري.
- قيام نظام الإدارة المحلية علي أساس وحدات ثلاث هي (المحافظات ، المدن ، القري).
- إلتزام المشرع التشكيل المختلط بالنسبة إلي عضوية المجالس المحلية ، فهي تتكون من ثلاثة عناصر (الأعضاء المنتخبون ، الأعضاء المعيّنون بحكم وظائفهم ، الأعضاء المختارون من ذوي الكفايات من غير العنصرين السابقين).
- أخضع المشرع المجالس المحلية لوصاية شديدة من قبل الإدارة المركزية، كما أخضع مجالس المدن والقري لوصاية مجلس المحافظة.

[1] القانون ١٢٤ لسنه ١٩٦٠ والخاص بنظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية ومذكرته الإيضاحية.

**رابعاً: الإدارة المحلية في ظل دستور ١٩٦٤:**

- وردت الأسس العامة للإدارة المحلية في هذا الدستور في مادتين فقط هما المادة ١٥٠ والمادة ١٥١ مُركزا علي الخطوط العريضة دون الدخول في تفصيلات وذلك علي النحو التالي[1]:-
- تقسم الجمهورية إلي وحدات إدارية لكل منها الشخصية الاعتبارية.
- تختص الهيئات الممثلة للوحدات الإدارية بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها ، وتنفيذ الخطة العامة للدولة ، وإنشاء وإدارة المرافق العامة والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والصحية.

**خامساً: الإدارة في ظل دستور ١٩٧١:**

يعتبر دستور ١٩٧١ الأساس الذي يقوم عليه النظام الحالي للإدارة المحلية حيث نصت أحكام هذا الدستور في الفرع الثالث من الفصل الثالث (المواد ١٦١ إلي ١٦٣) علي مجموعة من المباديء والتي صدرت تنفيذاً لها القوانين المنظمة لاعمال الإدارة المحلية في صورتها الحالية ، وهذه المباديء هي[2]:-

- تقسم جمهورية مصر العربية إلي وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقري ، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخري تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.
- تشكل المجالس الشعبية تدريجيا علي مستوي الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر ، علي أن يكون نصف أعضاء المجلس الشعبي علي الأقل من العمال والفلاحين ويكفل القانون نقل السلطة إليها تدريجيا.
- ويكون اختيار رؤساء ووكلاء المجالس بطريق الانتخاب من بين الاعضاء.
- يُبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية ، وإختصاصاتها ومواردها المالية ، وضمانات أعضائها ، وعلاقاتها بمجلس الشعب

---

[1] دستور ١٩٦٤ ، المواد ١٥٠ ، ١٥١.
[2] دستور ١٩٧١ ، المواد ١٦١ – ١٦٣.

والحكومة ودورها في اعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة علـــي أوجــه النشاط المختلفة ، وقد صدر تنفيذا لتلك المبادىء القوانين الآتية:-

- القرار بقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ في شأن الحكــم المحلـــي بتعــديل بعض أحكام قانون نظام الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠.
- والقانون رقم ٥٢ لسنه ١٩٧٥ الخاص بنظام الحكم المحلي والذي ألغي القانون رقم ١٢٤ لسنه ١٩٦٠ والقانون رقم ٥٧ لسنه ١٩٧١.
- والقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والخاص بنظام الحكــم المحلـــي والمعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، والقـــانون رقــم ١٦٨ لســنة ١٩٨١، والقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٨٢ ، والقانون رقــم ٢٧٢ لســنة ١٩٨٢، والقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٧ ، القانون رقــم ١٤٥ لســنة ١٩٨٨ ، والقرار بقانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٩ ، والقانون رقم ٨٤ لســنة ١٩٩٦، والقانون رقم ٢٢٥ لسنة ١٩٩٦.

وباستعراض تلك القوانين المتلاحقة يمكننا أن نتعرف علي أهــم الملامــح المميزة لها علي النحو التالي:-

١- **ملامح الإدارة المحلية في ظل القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ في شأن الحكم المحلي:**

وتتلخص أهم الملامح الرئيسية التي استحدثها هذا القانون في الآتي[1]:-

- أتي بمسمي "**الحكم المحلي**" بدلاً من مسمي "**الإدارة المحلية**" وذلــك علـــي خلاف ما ورد في الدستور.
- أجاز إنشاء مناطق تضم عدة محافظات متكاملة اقتصاديا بقرار من رئـــيس الجمهورية.
- نص علي تشكيل اللجنة الوزارية للحكم المحلي برئاســة رئـيس مجلــس الوزراء أو أحد نوابه وعضوية الوزراء الذين تتصل اختصاصاتهم بنظـــام

(1) قانون نظام الحكم المحلي رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ ولائحته التنفيذية ومذكرته الإيضاحية.

الحكم المحلي، وأوكل إليها مهمة الإشراف علي تطبيق نظام الحكم المحلي وتدعيمه.

- أجاز بقرار من رئيس مجلس الوزراء تقسيم المدن الكبرى إلي أحياء.
- استحدث نظام المجلسين علي مستوي المحافظة أحدهما (مجلس شعبي) برئاسة أمين لجنة الاتحاد الاشتراكي العربي بالمحافظة (فى ذلك الوقت) وعضوية أعضاء الاتحاد الاشتراكي بالمحافظة وأمناء المراكز والأقسام ، وممثلين أثنين لكل من الشباب والنساء يختارون من أعضاء الاتحاد الاشتراكي ، والآخر (مجلس تنفيذي) برئاسة المحافظ وعضوية مساعد المحافظ (إن وجد) وسكرتير عام المحافظة وممثلو المصالح الحكومية.
- نظم العلاقة بين مجلس الشعب والمجلس الشعبي للمحافظة بقيام رئيس المجلس الشعبي للمحافظة بتقديم تقارير عن نشاط المجلس إلي رئيس مجلس الشعب.
- صاغ العلاقة بين المجلس الشعبي والمجلس التنفيذي علي غرار ما هو مقرر بالنسبة للعلاقة بين الحكومة والبرلمان مع إعطاء أعضاء المجلس الشعبي حق السؤال وطلب الإحاطة ، وطرح موضوع عام للمناقشة ، وحق الاستجواب.
- هذا وقد صدر القانون علي خلاف ما جاء في دستور سنة ١٩٧١ من ضرورة تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب ، مما يقضي بعدم دستوريته.

٢- **ملامح الإدارة المحلية في القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ والخاص بنظام الحكم المحلي:**

وتتلخص أهم الملامح الرئيسة التي استحدثها هذا القانون في الآتي[١]:-

- استحدث القانون وحدتين جديدتين من وحدات الحكم المحلي وهما (المركز والحي). لتكون وحدات الحكم المحلي خمس وحدات هي (المحافظة والمركز والمدينة والحي والقرية).

[١] قانون نظام الحكم المحلي رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ولائحته التنفيذية ومذكرته التفسيرية.

- استحدث القانون تشكيل مجلس محلي بالانتخاب المباشر لكل وحدة محلية.
- استحدث القانون تشكيل لجنة تنفيذية لكل وحدة محلية برئاسة رئيس الوحدة وعضويه رؤساء الوحدات المحلية الأدنى ورؤساء الأجهزة التنفيذية في نطاق الوحدة ورؤساء لجان المجلس المحلي للوحدة.
- أناط بالمجلس في المستوي الأعلى سلطة الإشراف والرقابة علي أعمال المجالس المحلية الأدنى.
- تدعيم الموارد المالية لوحدات الحكم المحلي عن طريق جواز إنشاء حساب الخدمات والتنمية المحلية بقرار من وزير الحكم المحلي.
- النص علي ضرورة موافقة المجالس المحلية علي منح امتياز استغلال أي مرفق عام من المرافق العامة أو أي مصدر من مصادر الثروة الطبيعية في نطاق الوحدة المحلية.
- النص علي تمثيل المنتفعين في الإدارة والإشراف علي المشروعات والأجهزة والوحدات التي تقوم علي إدارة وتسيير المشروعات والخدمات العامة في المحافظات في مجالات التعليم والصحة والثقافة والشئون الاجتماعية والنقل والمواصلات والإسكان والمياه والكهرباء.
- توفير الضمانات اللازمة لممارسة أعضاء المجالس المحلية لاختصاصاتهم في استقلال وحرية حيث نص علي عدم مسئولية عضو المجلس المحلي عما يبديه من أقوال أو آراء أثناء اجتماعات المجلس ولجانه.
- التنسيق بين وحدات الحكم المحلي ، والوحدات الاقتصادية في نطاقها وذلك عن طريق إنشاء لجان الخدمات بالمناطق الصناعية.
- توفير الضمانات اللازمة للمجالس المحلية وذلك بالنص علي عدم جواز حل المجلس المحلي إلا في حالة الضرورة أو بسبب الإخلال الجسيم بواجباتهم أو المخالفة الجسيمة للقانون ويصدر قرار الحل من رئيس مجلس الوزراء.

٣- **ملامح الإدارة المحلية في القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والخاص بنظام الحكم المحلي:**

وتتلخص أهم الملامح الرئيسية التي استحدثها المشرع في هذا القانون في النقاط التالية[1]:-

- استبدال بتسمية "المجالس المحلية" مسمي "المجالس الشعبية" لتتفق التسمية الجديدة مع أحكام الدستور والذي نص علي مسمي المجالس الشعبيه المحلية (م ٨).
- نص المشرع صراحة علي إعطاء وحدات الحكم المحلي الاختصاص الأصيل في إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها ومباشرة جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضي القوانين واللوائح.
- اختصت وحدات الحكم المحلي بإقرار قواعد الإدارة والتصرف بالنسبة للأراضي المعدة للبناء والمملوكة للدولة أو الوحدات المحلية في نطاق المحافظة، وكذلك الأراضي القابلة للاستصلاح والاستزراع المتخللة للزمام، ووضع قواعد استصلاح الأراضي القابلة للزراعة فيها ، وقواعد توزيعها بعد استصلاحها وتزويدها بالمرافق العامة اللازمة دون التقيد بالقواعد المنصوص عليها في القوانين واللوائح ، مع إنشاء حساب خاص لكل منها من حصيلتي التصرف في هذه الأراضي وتخصيص حصيلة الحساب الأول لأغراض الإسكان الاقتصادي ، وحصيلة الحساب الثاني لأغراض الاستصلاح علي مستوي المحافظة ، واعتبار موارد كل من الحسابين من الموارد الذاتية للمحافظة.
- قصر المشرع اختصاص الوزارات المركزية بالنسبة إلي المرافق المحلية علي إبلاغ المحافظات بالخطة العامة للدولة والسياسات العامة في مختلف المجالات ومتابعة تنفيذها. مع استبعاد النص علي اختصاص الوزارات بالتفتيش علي سير العمل بالمرافق والأجهزة المحلية.

---

[1] قانون نظام الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية ومذكرته الإيضاحية ، وفقا لأخر التعديلات الطبعة العشرون ، ٢٠٠٤، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية وقد أدخلت علي هذا القانون العديد من التعديلات وصلت إلي تسعة قوانين لاحقه علي صدوره (كما سبق بيانه).

- خول المشرع المجالس الشعبية المحلية حق تقديم طلبات إحاطة إلي المحافظ ورؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة وبذلك حل هذا النظام محل نظام الاستجواب والذي ألغاه المشرع في هذا القانون.
- أضيف إلي تشكيل المجالس الشعبية المحلية عنصر من النساء مع عدم الإخلال بنسبة الـ ٥٠% علي الأقل المقررة للعمال والفلاحين.
- استبدل المشرع "**باللجان التنفيذية**" لوحدات الحكم المحلي "**مجالس تنفيذية**" واستبعد النص علي اشتراك رؤساء لجان المجالس الشعبية المحلية في تلك المجالس التنفيذية.
- دعم سلطة المحافظين حيث نص المشرع علي أن يتولى المحافظ بالنسبة إلي جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضي القوانين واللوائح بالإضافة إلي سلطة وزير المالية المنصوص عليها في اللوائح ، وبذلك فقد أصبحت اختصاصات المحافظ في هذا الشأن اختصاصات أصيلة ، كما منحه القانون العديد من الاختصاصات التي كان يتولاها وزير الحكم المحلي كتحديد سعر الضريبة الإضافية علي ضريبة القيم المنقولة والضريبة الإضافية علي ضريبة الأطيان في المحافظة وتنظيم حساب الخدمات والتنمية بالمحافظة والمراكز والمدن والقري ، وتحديد نطاق المنطق الصناعية بالمحافظة وإنشاء لجان للخدمات بها وتشكيل هذه اللجان ، والموافقة علي تصرف المجالس الشعبية المحلية بالمجان في أموالها أو إيجارها بإيجار اسمي ، كما نص المشرع علي حلول المحافظ محل وزير الداخلية في الاختصاصات المتعلقة بإجراءات الترشيح والانتخابات لعضوية المجالس الشعبية المحلية ، وإعلان نتيجة الانتخاب ، وحلوله محل الوزير المختص بالحكم المحلي في دعوة تلك المجالس إلي الاجتماع. كما نص المشرع علي اعتبار المحافظ ممثلا لرئيس الجمهورية بالمحافظة.
- أُلغيت **اللجنة الوزارية للحكم المحلي** واستبدال بها "**مجلس المحافظين**" برئاسة رئيس الوزراء وعضوية الوزير المختص بالحكم المحلي وجميع

المحافظين ومن أهم اختصاصات مجلس المحافظين تقييم أداء المحافظات لأعمالها ومدي تحقيقها للأهداف المقررة ، والتنسيق بين المحافظات والوزارات المعنية ، وكذلك الموافقة علي مشروعات موازنات الأقاليم الاقتصادية بالمحافظات والموافقة علي اقتراح فرض الضرائب المحلية وتعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إنهائها والموافقة علي التصرف بالمجان في أموال الوحدات المحلية فيما يجاوز اختصاصها ، تجاوز النسبة المقررة قانونا لحدود المديونية والقروض التي تجريها الوحدات المحلية. تحديد سعر الضريبة الإضافية علي ضريبة القيم المنقولة وعلي الأرباح التجارية والصناعية فيما يزيد علي النسبة المقررة قانونا للوحدات المحلية (كما سبق شرحه).

- أنشأ القانون **أقاليم اقتصادية** تُقسم إليها الدولة ويضم في عضويتها محافظة أو أكثر، ويُنشأ بها هيئة للتخطيط الإقليمي تتبع وزير التخطيط ، ولجنة عليا للتخطيط الإقليمي برئاسة محافظ عاصمة الإقليم وعضوية محافظي المحافظات المكونة للإقليم ، ورؤساء المجالس الشعبية لمحافظات الإقليم ويتولى أمانة تلك اللجنة رئيس هيئة التخطيط الإقليمي. وتختص هذه اللجنة بالاتي:-
  - التنسيق بين خطط المحافظات وإقرار الأولويات التي تقدمها هيئة التخطيط الإقليمي.
  - النظر في التقارير الدورية لمتابعة الخطة ، ودراسة التعديلات التي تقترحها هيئه التخطيط الإقليمي في الخطة ويعرض ما تصدره اللجنة علي مجلس المحافظين.
  - تنمية الموارد المالية لوحدات الحكم المحلي حيث نص القانون علي: "زيادة الحد الأقصى لسعر الضريبة الإضافية علي الصادرات والواردات في دائرة المحافظة وكذلك سعر الضريبة الإضافية علي القيم المنقولة وعلي الأرباح التجارية والصناعية".

- أضيف إلي الموارد الذاتية للمحافظات كل ثمن بيع المباني والأراضي الفضاء المُعدة للبناء المملوكة والداخلة في نطاق المدن بزيادة ٥٠% عما كان يحققه القانون السابق.
- أضيف إلي موارد المحافظات ثمن بيع الأراضي المستصلحة أو القابلة للاستزراع في نطاق المحافظة.
- أضيف إلي موارد حساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة ٥٠% من الزيادة التي تتحقق في الموارد المحلية للمحافظة علي الربط المقرر في الموازنة.

٤- **ملامح الإدارة المحلية في القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ والخاص بتعديل أحكام قانون نظام الحكم المحلي:**

وتتلخص أهم الملامح الرئيسية التي استحدثها المشرع في هذا القانون في الآتي[١]:-

- تشكيل المجالس الشعبية بالانتخاب بالقوائم الحزبية بدلا من الانتخاب الفردي الذي كان سائدا قبل ذلك.
- تشكيل "مجلس أعلى للحكم المحلي" بدلاً من "مجلس المحافظين" بذات تشكيل مجلسي المحافظين إلا أنه أضاف إلي عضويته رؤساء المجالس الشعبية للمحافظات.
- تدعيم سلطة المحافظ بالنص علي منحه بعض السلطات علي العاملين المدنيين بفروع الوزارات والجهات التي لم ينقل اختصاصها إلي الوحدات المحلية فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها كالآتي:-
    - اقتراح نقل أى عامل من المحافظة تحقيقا للمصلحة العامة.
    - إبداء الرأي في ترقية ونقل العاملين بالمحافظة قبل صدور القرار من السلطة المختصة.

---

[١] قانون نظام الحكم المحلي رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ولائحته التنفيذية ومذكرته الإيضاحية.

- الإحالة إلي التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية في الحدود المقررة للوزير.
- طلب التحقيق مع العاملين التابعين للهيئات العامة التي تمارس نشاطها بالمحافظة واقتراح توقيع الجزاءات التأديبية عليهم من السلطة المختصة.

– منح المجالس الشعبية المحلية حق تقديم الاستجواب إلي المحافظ ورؤساء المصالح ورؤساء الوحدات المحلية مع وضع ضوابط معينة حتى لا يُساء استعمال هذا الحق.

– منح المجالس الشعبية المحلية بعض الاختصاصات التي كانت مخوله لمجلس المحافظين ومن ذلك:–

- الموافقة علي التصرف بالمجان في أموال الوحدات المحلية أو تأجيرها بإيجار إسمي أو بأقل من أجر المثل إذا كان التصرف لجهة وطنية ، أما إذا كان التصرف لجهة أجنبية أو لأحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة فلا يجوز ذلك إلا في حدود خمسين ألف جنيه وبعد موافقة رئيس مجلس الوزراء.
- الموافقة علي عقد القروض للقيام بمشروعات إنتاجية أو استثمارية في حدود ٤٠% من الإيرادات الذاتية.
- الموافقة علي تحديد نطاق المناطق الصناعية وعلي إنشاء لجان الخدمات بها.

٥– <u>تعديل قانون الإدارة المحلية بالقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨١</u>:[١]

حيث أضاف إجازة تعيين نائب أو أكثر للمحافظ.

٦– <u>تعديل قانون الإدارة المحلية بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٨٢</u>:[٢]

حيث أضاف عدم جواز أن يكون المحافظ أو نائبه أعضاء بمجلس الشعب أو الشورى أو المجالس الشعبية المحلية.

---

(١) قانون رقم ١٦٨ لسنه ١٩٨١ بتعديل بعض أحكام قانون نظام الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.
(٢) قانون رقم ٢٦ لسنه ١٩٨٢ بتعديل بعض أحكام قانون الحكم المحلى.

٧- **تعديل قانون الإدارة المحلية بالقانون رقم ٢٧٢ لسنة ١٩٨٢:**[١]

حيث نقل بعض الإختصاصات إلى الإدارة المحلية.

٨- **تعديل قانون الإدارة المحلية بالقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٧:**[٢]

حيث تم تعديل المادة ٨٩ من قانون الإدارة المحلية (مدة المجلس الشعبى المحلى).

٩- **تعديل قانون الإدارة المحلية بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨:**[٣]

وتتلخص أهم الملامح الرئيسية التى إستحدثها هذا القانون فى الآتى:-

- استبدال بمسمي "الحكم المحلي" مسمي "الإدارة المحلية".
- اعتبر المحافظ ممثلا للسلطة التنفيذية بالمحافظة، بدلاً من تمثيله لرئيس الجمهورية.
- يصدر باختيار محافظ الإقليم قرار من رئيس الجمهورية من بين محافظي المحافظات المكونة للإقليم.
- تعديل نظام الانتخابات لإختيار أعضاء المجالس الشعبية المحلية ، فجمع بين الإنتخاب بالقائمة الحزبية والانتخاب الفردى.
- إلغاء التمثيل الوجوبي للعنصر النسائي في تشكيل المجالس الشعبية المحلية.
- إلغاء حق الاستجواب المقرر لأعضاء المجالس الشعبية المحلية.
- أناط القانون برئيس مجلس الوزراء بناء علي عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية، وبعد أخذ رأي محافظي محافظات القاهرة الكبرى اتخاذ أي قرار أو القيام بأي عمل من شأنه التنسيق بين هذه المحافظات فيما يتعلق بالمرافق والخدمات والمشروعات المشتركة.
- إلزام القانون المحافظ بأن يقدم تقارير دورية عن نتائج الأعمال في المحافظة إلي الوزير المختص بالإدارة المحلية بدلا من النص القديم الذي كان يبيح للمحافظ أن يعرض علي رئيس مجلس الوزراء مباشرة.

---

(١) القانون رقم ٢٧٢ لسنه ١٩٨٢ بتعديل بعض أحكام قانون الحكم المحلى.
(٢) القانون رقم ١٠٦ لسنه ١٩٨٧ بتعديل بعض أحكام قانون الحكم المحلى.
(٣) القانون رقم ١٤٥ لسنه ١٩٨٨ ولائحته التنفيذية ومذكرته الإيضاحية.

١٠- تعديل قانون الإدارة المحلية في القانون رقم ٩ لسنه ١٩٨٩:[١]

وقد أناط برئيس الجمهورية إصدار تنظيم خاص لبعض المدن ذات الأهمية الخاصة.

١١- تعديل قانون الإدارة المحلية في القانون رقم ٨٤ لسنه ١٩٩٦:[٢]

بناء علي الحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا بجلسة ١٩٩٦/٢/٣ والذي قضي بعدم دستورية أحكام بعض مواد قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والقوانين المعدلة له والمتعلقة بطريقة انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية عن طريق الجمع بين الانتخاب بالقائمة الحزبية والانتخاب الفردي .. فقد صدر القانون رقم ٨٩٤ لسنة ١٩٩٦ وكان من أهم ملامحه الآتي:-

- النص علي أن يتم تشكيل المجالس الشعبية المحلية علي مستوي جميع الوحدات المحلية عن طريق الانتخاب المباشر السري العام وعلي أن يكون نصف عدد الأعضاء علي الأقل من العمال والفلاحين.
- زيادة عدد أعضاء المجالس الشعبية المحلية علي كافة مستوياتها.

١٢- تعديل قانون الإدارة المحلية في القانون رقم ٢٢٥ لسنه ١٩٩٦:[٣]

بإلغاء البند رقم (٤) من المادة ٣٦ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩.

١٣- الملامح العامة لنظام الإدارة المحلية في مصر:

واستكمالاً للنظام القانونى للإدارة المحلية ، يُشار إلي صدور قرارات رئيس مجلس الوزراء باللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية وتعديلاتها بموجب القرار رقم ٧٠٧ لسنه ١٩٧٩ ، والذي تم تعديله بموجب القرار رقم ٣١٣ لسنه ١٩٨٢ ،

(١) قانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٩ بتعديل بعض أحكام قانون نظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية ومذكرته الإيضاحية.
(٢) قانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦ بتعديل بعض أحكام قانون نظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية ومذكرته الإيضاحية.
(٣) قانون رقم ٢٢٥ لسنة ١٩٩٦.

والقرار رقم ٢٧١٨ لسنه ١٩٩٦ وخلاصه ما سبق ، أن نظام الإدارة المحلية في مصر ، اصبح يتميز بالملامح الآتية:-

- وحدات الإدارة المحلية هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقري.
- تتولي وحدات الإدارة المحلية في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها ، كما تتولي هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضي القوانين واللوائح المعمول بها فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية[1].
- يُشكل بكل وحدة محلية (مجلس شعبي محلي) ينتخب أعضائه بالانتخاب الفردي علي أن يكون نصف الأعضاء علي الأقل من العمال والفلاحين، ويتولي المجلس الشعبي المحلي في حدود السياسة العامة للدولة الرقابة علي مختلف المرافق العامة والأعمال التي تدخل في اختصاص الوحدة المحلية ، كما يتولى الإشراف علي تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية.
- كما يتولى المجلس الشعبي المحلي للوحدة المحلية الإشراف والرقابة علي أعمال المجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية الأدنى التي تدخلي ضمن التنظيم الإدارى للوحدات المحلية الأكبر.
- ويُشكل بكل وحدة محلية (مجلس تنفيذي) برئاسة رئيس الوحدة المحلية وعضويه رؤساء الوحدات المحلية الأدنى ، ويتولى المجلس التنفيذي وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة التنفيذية ومتابعة أعمال تلك الأجهزة ، ومعاونة رئيس الوحدة المحلية في تنفيذ القرارات والتوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي المحلي للوحدة.
- يتولى المحافظ بالنسبة إلى جميع المرافق العامة التي تدخل في اختصاص وحدات الإدارة المحلية وفقا لأحكام قانون الإدارة المحلية جميع السلطات والإختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضي القوانين واللوائح ، ويكون

---

[1] قانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ والقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ، مرجع سبق ذكره ، المادة رقم ٢.

المحافظ في دائرة اختصاصه رئيسا لجميع الأجهزة والمرافق المحلية ، ورئيساً لجميع العاملين المدنيين في نطاق المحافظة عدا الجهات التي لم تنقل اختصاصاتها إلي الوحدات المحلية إلا أن القانون أعطي للمحافظ بعض الصلاحيات علي العاملين بتلك الجهات – ما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها – ويكون المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة ومسئولاً أمام رئيس مجلس الوزراء.

- إعطاء الحق لأعضاء مجلسي الشعب والشورى في حضور جلسات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة والمشاركة في مناقشاته ، ويكون لهم حق تقديم الإقتراحات والأسئلة وطلبات الإحاطة ، دون أن يكون لهم صوت معدود في إتخاذ القرارات.
- إنشاء مجلس أعلى للإدارة المحلية برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية الوزير المختص بالإدارة المحلية والمحافظين ورؤساء المجالس الشعبية للمحافظات.
- تقسيم الجمهورية إلي سبعة أقاليم إقتصادية يضم كل إقليم في عضويته عدد من المحافظات المتقاربة والمتكاملة إقتصادياً ويشرف علي كل إقليم "لجنة للتخطيط الإقليمي" برئاسة محافظ الإقليم والذي يصدر بتعيينه قرار جمهوري من بين محافظي محافظات الإقليم[1].
- تشتمل الموارد المالية للمحافظات علي موارد مشتركة مع سائر المحافظات كنصيب المحافظة في الضريبة الإضافية علي الصادرات والواردات التي تقع في دائرتها ، ونصيبها في الضريبة الإضافية علي ضريبتي القيم المنقولة والأرباح التجارية والصناعية ،وموارد خاصة مثل رُبع حصيلة الضريبة

---

[1] وهي:-
١- إقليم القاهرة ويشمل (القاهرة والجيزة والقليوبية).
٢- إقليم الإسكندرية ويشمل ( الإسكندرية والبحيرة ومنطقة النوبارية وإقليم مطروح).
٣- إقليم الدلتا ويشمل (الغربية والمنوفية والدقهلية وكفر الشيخ ودمياط).
٤- إقليم قناة السويس ويشمل (الإسماعيلية وبورسعيد وسيناء والسويس والشرقية وشمال البحر الأحمر).
٥- إقليم شمال الصعيد ويشمل (المنيا وبني سويف والفيوم وجزء من شمال البحر الأحمر).
٦- إقليم أسيوط ويشمل (أسيوط والوادي الجديد).
٧- إقليم جنوب الصعيد ويشمل (أسوان وسوهاج وقنا والجزء الجنوبي من محافظه البحر الأحمر).

الأصلية المقررة علي الأطيان ، رُبع حصيلة الضريبة الإضافية علي ضريبة الأطيان في المحافظة ، وضرائب ورسوم السيارات ووسائل النقل المرخص بها في المحافظة ، وحصيلة إستثمار أموال المحافظة ، وإيـــرادات المرافـــق التي تقوم بإدارتها ، والضرائب والرسوم ذات الطـــابع المحلـــي والإعانـــات الحكومية ، والهبات والوصايـــا بشـــرط موافقة رئيس مجلس الوزراء علـــي ما يرد منها من جهات أجنبية.

## (المبحث الثانى)

# أحكام الإدارة المحلية فى مصر

تُعد الإدارة المحلية أسلوب مـن أسـاليب التنظـيم الإدارى اللامركـزي ، ويتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئـات محليـة منتخبـة مستقلة في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليها.

ويتم تأسيس الإدارة المحلية عبر هيئتين تتشابهان مـع سـلطات الدولـة ، ويتضح الخلاف بين هذه السلطات وتلك في مدي الاختصاصات التي تباشرها كـل سلطة.

فالهيئة الأولي في الإدارة المحلية لها سمة تشريعية، وتختص بتقرير وصـنع السياسات المحلية وإصدار القرارات واللوائح التي تنظم هذه السياسات وذلـك فـي إطار السياسات العامة للدولة وهي في ذلك تشبه سلطة البرلمـان علـي مسـتوي الدولة[1].

أما الهيئة الثانية وهي ذات سمة تنفيذية، وتختص بتنفيـذ هـذه السياسـات والقرارات في النطاق المحلي وذلك تحت إشراف ورقابة الهيئـة الأولـي والإدارة المحلية بجناحيها تخضع لرقابة السلطة المركزية علي الوجه الذي يحدده القانون.

### أولاً: المجالس الشعبية (البرلمانات المحلية):

تُمثل المجالس الشعبية المحلية الشـكل القـانوني والمؤسسـي للامركزيـة المحلية في مصر. وسوف نعرض لمفهوم هـذه المجـالس مـن حيـث تشـكيلها واختصاصاتها والرقابة عليها .. وذلك فيما يلي:-

---

(1) محمد محمد بدر، أصول القانون الإدارى (القاهرة ، دار النهضة ، ٢٠٠١) ص ٢٧٩

**أ – تشكيل المجالس الشعبية المحلية وأحكام عضويتها:**

في ظل دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ يجب أن تشكل المجالس الشعبية المحلية بالكامل بالانتخاب[1] فلا مجال للحديث عن الخلط في هذا التشكيل بين الانتخاب والتعيين وقد أصبحت تلك المجالس بالفعل حاليا وعلي مختلف مستوياتها (محافظات ، مراكز ، مدن ، قري ، أحياء) منسجمة مع هذا التوجه الدستوري الملزم. وذلك علي الوجه التالي:–

**١ – شروط الترشيح:**

حددت المادة ٧٥ من قانون الإدارة المحلية شروط الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية بنصها علي أن يشترط فيمن يُرشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية ما يأتي:–

- أن يكون متمتعا بجنسية جمهورية مصر العربية.
- أن يكون بالغا من العمر ٢٥ سنة ميلادية كاملة علي الأقل يوم الانتخاب.
- أن يكون مقيداً في جداول الانتخاب بالوحدة المحلية التي يرشح نفسه في دائرتها وله محل إقامة في نطاقها.
- أن يجيد القراءة والكتابة.
- أن يكون قد أدي الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفي من أدائها طبقا للقانون.

ولا يجوز لأفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو أعضاء الهيئات القضائية الترشيح للعضوية بالمجالس الشعبية المحلية قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم. كما لا يجوز للعمد والمشايخ أو رؤساء الوحدات المحلية أو مديري المصالح أو رؤساء الأجهزة التنفيذية في نطاق هذه الوحدات الترشيح لعضوية المجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية التي تدخل في نطاق اختصاص وظائفهم قبل تقديم الاستقالة منها.

---

[1] تنص المادة ١٦٢ من الدستور المصري العام ١٩٧١ علي أن "تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجيا علي مستوي الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر ، علي أن يكون نصف أعضاء المجلس الشعبي علي الأقل من العمال والفلاحين ، ويكفل القانون نقل السلطة إليها تدريجيا".

ومع مراعاة القواعد المنظمة للاستقالة من القوات المسلحة والشرطة تعتبر الاستقالات المشار إليها في الفقرتين السابقتين مقبولة بمجرد تقديمها.

وسوف نُلقي الضوء علي هذه الشروط كما يلي:-

**<u>الشرط الأول</u>: <u>الجنسية المصرية</u>:**

واشتراط الجنسية المصرية أمر لازم ومنطقي. فالمجالس الشعبية المحلية مهما وهنت اختصاصاته ، فعملها اختصاص يتصل بشئون الحكم لا يعبأ به إلا المصريون وحدهم.

وهذا الشرط لم يميز بين المصري الأصل والمصري المتجنس.

فلم يميز نص المادة ٧٥ من قانون الإدارة المحلية في فقرتها الأولي بين المصري الأصيل والمصري بالتجنس في التعيين لوظيفة العمدة. إلا أن المشرع قد استوجب أيضاً في ذات المادة من الفقرة الثالثة في المرشح أن يكون "مقيداً بجداول الانتخاب" ولما كان القانون رقم ٧٢ لسنه ١٩٥٦ ينص في المادة الرابعة منه والمعدلة بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٩ علي ما يلي:-

<u>"يجب أن يقيد في جداول الانتخاب كل من له حق مباشرة الحقوق السياسية من الذكور والإناث ، ومع ذلك لا يقيد من اكتسب الجنسية المصرية بطريق التجنس إلا إذا كانت قد مضت خمس سنوات علي الأقل علي اكتسابه أياها"</u>.

وعلي ذلك فإنه يشترط لترشيح المصري المتجنس مرور خمس سنوات بعد اكتسابه الجنسية المصرية.

وكان أحرى بالمشرع أن يشترط الجنسية المصرية الأصلية في مثل الحالة.

**الشرط الثاني: السـن:**

اشترط القانون في المرشح أن يبلغ من العمر ٢٥ سنة ميلادية ، واستهدف القانون من ذلك أن يبلغ الشخص المرشح لتولي هذه الوظيفة أو تلك حدا من النضج واكتمال الشخصية حتي يستطيع أن ينهض بأعبائها.

وإذا كان القانون قد اشترط ضرورة بلوغ الشخص المرشح ٢٥ سنة فإنه لم يتطلب حدا أقصي للسن. علي أنه يجب ألا يكون الشخص هرما بصورة لا يستطيع معها أن يمارس مهام نيابته.

**الشرط الثالث: القيد في جداول انتخابات الوحدة المحلية التي يرشح نفسه في دائرتها:**

والقيد في جداول انتخابات الوحدة المحلية يقيم علاقة ورابطة بين الشخص المرشح وبين الوحدة المحلية التي يترشح في دائرتها حتي يستطيع أن يتعرف علي مشاكلها وشواغلها .

**الشرط الرابع: أن يُجيد القراءة والكتابة:**

اشترط القانون فيمن يشغل وظيفة العمدة أو الشيخ أن يجيد القراءة والكتابة.

وإجادة القراءة والكتابة غير الإلمام بها. فالإجادة تعني إتقان القراءة والكتابة، ولا يغني عن ذلك إتقان أحدهما دون الأخرى. فإذا كان المرشح يجيد القراءة ولا يجيد الكتابة فإنه لايصلح للترشيح – ومدي الإجازة هنا هو أمر تقدره الإدارة عند استكتاب الشخص المرشح للتعين في الوظيفة .

الشرط الخامس: أن يكون قد أدي الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفي من أدائهـا طبقا للقانون:

وهذا شرط بديهى فالذي يتهرب من أداء هذه الفريضة السامية لا يصـح أن يكون عضوا في المجالس المنتخبة ومنها بطبيعة الحال المجالس الشعبية المحليـة. ومن مقتضي هذا الشرط أن يكون المرشح قد أدي الخدمة العسكرية أداءً فعلياً ، أو يكون قد تحقق لديه سبب يُعفيه وفقا للقانون من أدائها. وقد اختلفت أحكـام مجلـس الدولة في مدي اعتبار تجاوز الشخص سن التجنيد الالزامي وتصالحه مـع الدولـة ودفع الغرامة المقررة لذلك بمثابة إعفاء من أداء الخدمة يستوفي به الشرط إلي أن حسمت المحكمة الإدارية العليا ذلك فـي حكـم حـديث لـدائرة توحيـد المبـادئ المنصوص عليها بالمادة ٤ مكرراً من قانون مجلس الدولة إذ ذهبت إلي فيما يتعلق بالاختلاف بين الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا بشأن تفسـير المـادة الخامسة بند ٥ من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الشعب (وهـو نـص مماثل لما جاء بقانون الإدارة المحلية) بأنه يشترط فيمن يرشـح لعضـوية مجلـس الشعب أو يستمر في عضويته أن يكون قد أدي الخدمة العسكرية الإلزمية أو أُعفي من أدائها طبقا للقانون ، ولا يُعتبر التهرب من أداء الخدمة العسكرية الإلزامية حتى تجاوز سن التجنيد بمثابة الإعفاء قانونا من أدائها.

وهو نفس الحكم الذى أيدته المحكمة الدستورية العليا بقرارها رقـم ١ لسـنة ٢٤ق دستورية[1].

وفضلا عن الشروط السابق شرحها فإن قانون الإدارة المحلية قد نص علـي عدم جواز قبول ترشيح بعض الفئات مثل أفراد القـوات المسـلحة أو الشـرطة أو أعضاء الهيئات القضائية قبل تقديم استقالتهم من وظائفهم نظرا لأهميتها وضـرورة النأي بها وبهم عن ما يحدث في العملية الانتخابية من صراع وتنافس فـي الوقـت الذي يجب أن يظلوا فيه علي حيدتهم.

[1] الجريدة الرسمية ٢٠٠٣/٩/٤ س ٤٦ عدد ٣٦ تابع.

كما لا يجوز للعمد والمشايخ أو رؤساء الوحدات المحلية أو مديري المصالح أو رؤساء الأجهزة التنفيذية في نطاق هذه الوحدات الترشيح لعضويه المجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية التي تدخل في نطاق اختصاص وظائفهم قبل تقديم الاستقالة منها. ومرد ذلك إلي ضرورة الحفاظ علي سلامة العملية الانتخابية واحتمال إفسادها بما لديهم من نفوذ سابق في هذا النطاق.

٢- عدد أعضاء المجالس الشعبية المحلية:

حدد القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ والمعدل بالقانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦ الأعداد التي يتكون منها كل مجلس وذلك علي الوجه التالي:-

* المجلس الشعبي المحلي علي مستوي المحافظة:

ويتكون من عشرة أعضاء من كل مركز أو قسم إدارى ويكون تمثيل مركز أو قسم إدارى من محافظات القناة ومطروح والوادي الجديد وشمال وجنوب سيناء والبحر الأحمر أربعة عشر عضواً ، وذلك لضآلة عدد المراكز والأقسام الإدارية المكونة لكل منها.

* المجلس الشعبي علي مستوي المركز:

يُشكل في كل مركز مجلس محلي كما يلي:-

- تمثل عاصمة المركز بأربعة عشر عضواً.
- تمثل المدينة التي تضم أكثر من قسم إدارى باثني عشر عضواً.
- تمثل باقي الوحدات المحلية في نطاق المركز بعشرة أعضاء عن كل وحدة.

* المجلس الشعبي المحلي علي مستوي المدينة:

يُشكل في كل مدينة مجلس شعبي محلي كما يلي:-

- يمثل كل قسم إدارى بأربعة عشر عضواً.
- تمثل المدينة ذات القسم الواحد بأربعة وعشرين عضواً.

وتمارس المجالس المحلية نوعاً من الوصاية الإدارية في الرقابة علي بعضها البعض فالمجلس الشعبي للمحافظة يمارس هذه السلطة علي ما دونه من المجالس في النطاق الجغرافي للمحافظة وهكذا المجلس المحلي للمركز ومن بعده المركز المحلي للمدينة وهكذا دواليك.

وسلطة الوصاية هنا تملك الرقابة والتصديق والاعتراض علي القرارات التي تصدر عن هذه المجالس.

أما من ناحية الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية ، فإن قانون الإدارة المحلية وفقا لتعديله الأخير رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ قد همش هذا الدور تماما وألغي بمقتضي هذا التعديل آلية الاستجواب التي كانت تعطي له بعض الفاعلية، واقتصر الدور الرقابي للمجالس الشعبية علي الأسئلة وطلبات الإحاطة.

ونصت المادة ١٩ علي أن "لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أن يوجه للمحافظ أو لمساعدي المحافظ ولكل من رؤساء المصالح والهيئات العامة فى نطاق المحافظة أسئلة فى الشئون التى تدخل فى إختصاصاتهم ويجب أن يكون السؤال فى أمر من الأمور المحلية وألا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة بمقدمه أو تكون له صفة شخصية".

* المجلس الشعبي المحلي علي مستوي الحي:

يُشكل في كل حي مجلس شعبي محلي كما يلي:-

- يمثل كل قسم إدارى بأثني عشر عضواً.
- وإذا كان الحي يضم قسماً إدارياً واحداً من ثمانية عشر عضواً.

* المجلس الشعبي المحلي علي مستوي القرية:

يُشكل في كل قرية مجلس شعبي محلي من أربعة وعشرين عضـواً. فـإذا كانت الوحدة المحلية للقرية تشمل مجموعة من القري المتجاورة تمثل القرية التـي بها مقر المجلس بعضوين علي الأقل ، وباقي القري بعضو واحد لكل منهما.

ولا يجوز أن يزيد العدد عن أربعة وعشرين عضواً إلا بالعدد الذي يقتضـيه تمثل كل قرية من القري الداخلة في نطاق الوحدة المحلية للقرية.

٣- مدة المجالس الشعبية المحلية:

مدة المجلس الشعبي المحلي أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، وتنتهي مدة المجالس الشعبية المحلية الخاضعة لرقابة وإشراف مجالس شـعبية ومحلية أخري بانقضاء مده هذه المجالس.

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية ولأسباب يقـدرها اسـتمرار المجـالس الشعبية المحلية لسنة خامسة ، وعلي أن يجري – في جميع الحـالات – الانتخـاب لتجديد المجلس خلال الستين يوما السابقة علي انتهاء مدته.

ب – اختصاصات المجالس الشعبيه المحلية:

نظم قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته اختصاصات كـل مجلس شعبي محلي ، وإذا كانت هذه المجالس هـي فـي الأصـل ركيـزة نظـام اللامركزية الإدارية المحلية والتي يجب أن تكون صاحبة الحق فـي إنشـاء وإدارة المرافق والمشروعات المحلية في نطاقها الجغرافي بحسبانها صـاحب المصـلحة الحقيقة في ذلك. إلا أن سيطرة السلطة المركزية وهيمنتها علي التنظيم الإدارى في الدولة أثرت علي دور ووظيفة هذه المراكز فقصرتها على الإشراف والرقابة علـى الإدارة المركزية لهذه المرافق.

والقاسم المشترك بين هذه الاختصاصات التي عددها القانون لهذه المجالس أنها تتعلق بدورها – في إطار السياسة العامة للدولة – بالرقابة علي مختلف المرافق والأعمال الداخلة في اختصاص كل منها والإشراف علي تنفيذ الخطط ، وإقرار مشروعات الخطة والموازنة. واقتراح الحلول وإعداد الخطط والبرامج للمشكلات القائمة ومتابعة تنفيذها وإصدار التوصيات التي تتعلق بصيانة النظام العام وحفظ الأمن واقتراح إنشاء المرافق ، وإقرار القواعد التي تتعامل بها هذه المرافق مع الجماهير. وغيرها من الاختصاصات التي قررها القانون لهذه المجالس.

وبالنسبة للاختصاصات المالية: فإن المجالس الشعبية المحلية تختص بإقرار مشروع الموازنة السنوية ومتابعة تنفيذها والموافقة علي مشروع الحساب الختامي للوحدة المحلية.

ويختص المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بفرض الرسوم ذات الطابع المحلي أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغائها بعد موافقة مجلس الوزراء.

وفي نطاق الدور الرقابي لأعضاء المجالس الشعبية نصت المادة (٢٠) من قانون الإدارة علي أن "لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أن يطلب إحاطة المحافظ أو غيره من مساعدي المحافظ أو من رؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة في المحافظة علما بأمر له أهمية عامة وعاجلة في الشئون الداخلة في اختصاصهم".

ويلاحظ أن غاية الاختصاص الرقابي للمجالس الشعبية المحلية هو تحصيل المعلومات عن طريق الأسئلة وطلبات الإحاطة ، ولا يتجاوز هذا الهدف إلي فكرة المحاسبة والرقابة علي أعمال الجهاز التنفيذي في المحافظة ، والغريب فى ذلك أن

السلطة المركزية سواء (المحافظ أو الوزير المختص أو رئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء) يمارسون رقابة شديدة وصارمة علي هذه المجالس تبدأ من الاعتراض علي قرارتها وإلغائها وحتي الحلول محلها ، في حين أن هذه المجالس لاتملك لهم إلا السؤال وطلب الإحاطة.

## جـ- نظام عمل المجالس الشعبية المحلية:

* دور الانعقاد ، ونصاب صحة الاجتماع:

يستمر دور الانعقاد للمجلس الشعبي المحلي عشرة أشهر علي الأقل وتنص اللائحة التنفيذية في المادة ٣٠ أن يبدأ دور الانعقاد من أول سبتمبر وينتهي في أخر يونيه من كل عام ، ويجوز بقرار من المحافظ - بناء علي اقتراح رئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة تعديل موعد بداية ونهاية دور الانعقاد لبعض المجالس الشعبية المحلية لظروف تتعلق بوحدتها المحلية.

ونصت المادة ٣١ من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية علي أنه فيما عدا ما ورد بشأنه نص خاص في القانون لا يكون اجتماع المجلس صحيحا إلا بحضور أغلبية أعضائه ، وتصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس. وينتخب المجلس في أول اجتماع لدور الانعقاد العادي ولمدة هذا الدور رئيسا له ووكيلين علي أن يكون أحدهما علي الأقل من العمال والفلاحين.

## د- الأشراف والرقابة علي المجالس الشعبية المحلية:

الأصل أن المجالس الشعبية المحلية هيئات لامركزية فهي لا تخضع للرقابة الرئاسية التي تنبثق عن المركزية الإدارية والتي تقتضي كما سبق القول الهيمنة علي شخص وعمل المرؤوس. وإنما تخضع لما يعرف الرقابة الوصائية، وهي رقابة تحفظ لهذه المجالس استقلالها باتخاذ القرار وتقدير مدي ملاءمته ،

وتهتم هذه الرقابة فقط بمدي مشروعية هذا القرار واتفاقه مع نصوص القانون من عدمه ، فهي رقابة مشروعية وليست رقابة مواءمة كما سبق القول.

علي أن التنظيم القانوني الذي جاء به قانون الإدارة المحلية في الفصل الرابع من الباب السابع خالف هذا النظر ونظم رقابة مركزية علي هذه المجالس تمارسها السلطة المركزية ، ولا تحفظ لهذه المجالس حقها في الفعل من عدمه ، وإنما تمتد إلي مراجعة قراراتها وإلغائها في بعض الأحيان بل والحلول محلها في إصدار القرارات في أحيان أخري.

وإذا كانت المادة ١٣١ من قانون الإدارة المحلية قد حددت أهداف هذه الرقابة بنصها علي أن "يهدف الإشراف والرقابة علي أعمال المجالس الشعبية وأجهزتها التنفيذية إلي تحقيق التناسق والترابط بينها بما يتفق وأهداف السياسة العامة للدولة وكذلك تقديم المشورة والمساعدة للمجالس الشعبية المحلية بما يكفل تحقيق أهداف نظام الإدارة المحلية".

فإن تنظيم هذه الرقابة علي النحو الذي ورد بهذا القانون يتجاوز ذلك كثيراً إلي إقامة رقابة مركزية شديدة السيطرة علي هذه المجالس بالمخالفة لمنطق فكرة اللامركزية الإدارية التي من المفروض أن هذه المجالس جاءت تطبيقاً لها.

وتتمثل وسائل هذه الرقابة في:-

- حق الاعتراض علي قرارات هذه المجالس.
- إلغاء القرارات المعترض عليها.
- الحلول محل هذه المجالس في إصدار القرارات.
- حل المجالس الشعبية المحلية.

وذلك كما يلي:-

١- **الاعتراض علي قرارات المجالس الشعبية:**

نصت المادة ١٣٢ من قانون الإدارة المحلية علي أن "تعتبر قرارات المجالس الشعبية المحلية نافذة في حدود الاختصاصات المقررة لها في هذا القانون وفي إطار الخطة العامة للدولة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح".

علي أن الفقرة الثانية من ذات المادة قد أجازت للمحافظ أو رئيس الوحدة المحلية المختصة الاعتراض علي أي قرار يصدر من المجلس الشعبي المحلي بالمخالفة للخطة العامة للدولة أو الموازنة المعتمدة أو ينطوي علي أية مخالفة للقوانين واللوائح أو يخرج عن اختصاصات المجلس المحددة في هذا القانون وله في هذه الحالة إعادة هذا القرار إلي المجلس الشعبي المحلي الذي إصداره مشفوعاً بملاحظاته والأسباب التي يبني عليها اعتراضه وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه القرار.

وباعتراض المحافظ أو رئيس الوحدة المحلية علي قرار المجلس الشعبي يعود القرار إليه مرة أخري مشفوعا بملاحظات المعترض عليه والمجلس الشعبي المحلي ينظر في الاعتراض ويكون بالخيار أمام أمرين إما الاقتناع بأسباب الاعتراض والنزول علي مقتضاها مما يعني تعديل القرار أو إلغاؤه أو تغييره. أو الإصرار علي وجهة نظره والتمسك بالقرار.

٢- **الغاء القرارات المعترض عليها:**

ميز القانون بين موقف كل مجلس كما يلي:-

إذا أصر المجلس المحلي (للمحافظة) علي القرار محل الاعتراض يرفع الأمر إلي السلطة المركزية والمتمثلة في الوزير المختص بالإدارة المحلية الذي عليه عرض الأمر علي مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوما من إبلاغه به ٠ ويقوم

مجلس الوزراء بالبت في القرارات المعترض عليها خلال ثلاثين يوما من تاريخ عرض الأمر عليه ويكون قرار مجلس الوزراء في هذا الصدد نهائياً.

أما إذا كان الأمر يتعلق بأي من (المجالس الشعبية المحلية الأخرى) فإن المحافظ يخطر رئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة ويعرض الأمر على الوزير المختص بالإدارة المحلية ويقوم الوزير بالبت في القرارات المعترض عليها ويكون قراره في ذلك نهائياً.

وواضح أن تنظيم البت في القرارات المعترض عليها وفقا لما سبق إما يلجأ فيه إلي السلطة المركزية – مجلس الوزراء – الوزير المختص حسب الأحوال وتخول سلطة البت في هذه القرارات بقرار نهائي لا رجعة فيه وهو أمر يخالف منطق نظام اللامركزية الإدارية التي تتطلب استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية علي الوجه السابق بيانه.

غير أن تدخل السلطة المركزية في أعمال المجالس الشعبية المحلية عن طريق الإلغاء ليس هو أخر المطاف وإنما يتجاوز ذلك إلي فكرة الحلول أي حلول السلطة المركزية محل المجالس الشعبية المحلية، وذلك كمايلي:-

٣- <u>الحلول محل المجالس الشعبية:</u>

نصت علي هذه السلطة المادة ١٣٣ من قانون الإدارة المحلية "<u>ولرئيس مجلس الوزراء بناء علي عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية وبعد أخذ رأي المحافظ المختص أن يتخذ أي إجراء أو أن يقوم بأي عمل كان يتعين علي أي من المجالس الشعبية المحلية القيام به وفقا للخطه العامة للدولة ، أو الموازنة المعتمدة ، أو تفرضه القوانين واللوائح ، إذا كان امتناعه عن ذلك غير قائم علي سبب يقره القانون وكان قد تم تنبيهه الي القيام به</u>".

٤ – حل المجالس الشعبية المحلية:

نظمت المواد ١٤٤ ، ١٤٥ ، ١٤٦ من قانون الإدارة المحلية وفقا لتعديلاته الأخيرة حل المجالس الشعبية المحلية وفقا للشروط الآتية:-

- أن يصدر الحل من مجلس الوزراء بناء علي عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية.
- أن يكون الحل لأسباب تقتضيها المصلحة العامة ونص القانون علي أن مجلس الوزراء هو الذي يقدر هذه الأسباب.
- نشر القرار الصادر بحل المجلس الشعبي في الجريدة الرسمية ويخطر به مجلس الشعب خلال أسبوعين من تاريخ صدوره.
- لا يجوز حل المجالس الشعبية المحلية بإجراء شامل. ولا يجوز حل المجلس الشعبي مرتين لسبب واحد.
- يجب أن يتضمن القرار الصادر بحل المجلس الشعبي المحلي مجلس مؤقت بناء علي اقتراح المحافظ. ويتولى مباشرة اختصاصات المجلس المنحل بالنسبة للمسائل الضرورية.
- يجب إجراء الانتخابات في خلال ستين يوماً التاليين لصدور قرار الحل.

## ثانياً: المجالس التنفيذية:

وهي المجالس التي حدد المشرع لها اختصاصات محدده بوصفها تتكون من كفاءات فنية قادرة علي وضع الخطط المحلية موضع التنفيذ وهي الوحدات التي تقوم بالتنفيذ علي مستوي الوحدات الإدارية الخمسة والتي حدد المشرع تشكيلها واختصاصاتها وفقا لما يلي[1]:-

[1] يشار الي ان تشكيل واختصاصات المجالس التنفيذية ورد باللائحه التنفيذية القياده بقرار مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاتها.

**أ – التشكيل:**

١ – **المجلس التنفيذي للمحافظة:**

- يُشكل بكل محافظة مجلس تنفيذي برئاسة المحافظ وعضويه نواب المحافظ ورؤساء المركز والمدن والأحياء ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة في نطاق المحافظة الذين تجددهم اللائحة التنفيذية ، وسكرتير عام المحافظة الذي يكون أميناً للمجلس ، علي أن يجتمع المجلس مره علي الأقل كل شهر ، بدعوة من المحافظ[1].

٢ – **المجلس التنفيذي للمركز:**

- يُشكل من رئيس المركز وعضوية كل من مديري إدارات الخدمات والإنتاج الذين تحددهم اللائحة التنفيذية ورؤساء المدن والقرى الواقعة في نطاقه ، وسكرتير المركز.

٣ – **المجلس التنفيذي للمدينة:**

- يُشكل من رئيس المدينة رئيساً ، وعضوية مديري إدارات الخدمات والإنتاج بالمدينة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية ، وسكرتير المدينة ويكون أميناً للمجلس.
- ويجتمع المجلس مرة علي الأقل كل أسبوعين ، ويحل مأمور المركز محل رئيس المدينة عند غيابه.

٤ – **المجلس التنفيذي للحي:**

- ويُشكل من رئيس الحي رئيساً وعضوية ، رؤساء الأجهزة التنفيذية في نطاق الحي الذين تحددهم اللائحة التنفيذية ، وسكرتير الحي ويكون أميناً للمجلس.

---

[1] يقصد برؤساء المصالح : الداخلية ، والتعليم ، والصحة ، والإسكان والتعمير ، والزراعة والري ، والشئون الاجتماعية ، والقوي العاملة .. الخ ، أما الهيئات العامة فيقصد بها رؤساء مجالس إدارة الهيئات العامة التي تتولي مرافق عامة للخدمات في نطاق المحافظة كالكهرباء والمياه ... الخ.

- يجتمع المجلس مرة علي الأقل كل أسبوعين بدعوة من رئيسية ، ويحل أقدم رؤساء الأجهزة التنفيذية محل الرئيس في حالة غيابه.

٥- **المجلس التنفيذي للقرية:**

- ويُشكل من رئيس القرية ، وعضوية رؤساء الأجهزة التنفيذية بالقرية الذين تحددهم اللائحة التنفيذية ، وسكرتير القرية الذي يكون أميناً للمجلس.
- يجتمع المجلس – بدعوة من رئيسه – مرة علي الأقل كل أسبوعين.

## ب- الاختصاصات:

١- **المجلس التنفيذي للمحافظة:**

حدد له القانون ولائحته التنفيذية الاختصاصات الآتية:-

- متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للمحافظة وتقييم مستوي الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات علي مستوي المحافظة.
- إعداد مشروع موازنة المحافظة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات – بعد اعتمادها – علي الوحدات المحلية.
- معاونة المحافظ في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون المحافظة ولوضع القرارات والتوصيات الصادرة من المجلس الشعبي المحلي موضع التنفيذ.
- وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالمحافظة.
- وضع القواعد العامة لإدارة واستثمار أراضي المحافظة وممتلكاتها والتصرف فيها.
- وضع القواعد الخاصة بمشروعات الإسكان والتخطيط العمراني.
- دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات التي ستعرض علي المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من النواحي الفنية والإدارية والقانونية.
- دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات الاستثمارية التي تتولاها المحافظة.

- دراسة بحث ما يحيله إليه المحافظ أو المجلس الشعبي المحلي من الموضوعات.

•• ويلاحظ من جملة هذه الاختصاصات أن المجلس التنفيذي للمحافظة لا يمارس عملاً تنفيذيا بالفعل ، وأن عمله ينحصر أساساً في الدراسة والبحث والاقتراح .. أما العمل التنفيذي فهو مسئولية مديرو الخدمات تحت إشراف المحافظ والوزارات التي ينتمون إليها.

٢- <u>المجلس التنفيذي للمركز:</u>

ويختص بما يلي:-

- ممارسة نفس اختصاصات المجلس التنفيذي للمحافظ (الأربعة الأخيرة - السابق ذكرها ، وذلك علي مستوي المركز).
- تزويد المدن والقرى بما يلزمها من أجهزة إدارية وفنية لمباشرة اختصاصاتها.
- تقديم العون المالي للمدن والقرى التي تقصر مواردها الذاتية عن الوفاء باحتياجاتها ، وفي حدود ما يقرره المجلس الشعبي المحلي للمركز.
- وتنفيذ المشروعات التي تعجز المدن والقرى عن القيام بها.
- دراسة واقتراح القيام بالمشروعات المشتركة التي تخدم أكثر من وحدة محلية بدائرة المركز.
- التنسيق بين مشروعات المدن والقرى طبقا لتوجيهات وتقييم المجلس الشعبي المحلي للمركز.
- متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للمركز وتقييم مستوي الأداء وحُسن إنجاز المشروعات والخدمات علي مستوي المركز.
- إعداد مشروع موازنة المركز واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات - بعد اعتمادها - علي الوحدات المحلية المختلفة.

- ويلاحظ من هذه الاختصاصات السابقة أن المجلس التنفيذي للمركز يمارس بعض الأعمال التنفيذية الحقيقية ولا يقتصر دوره علي التنسيق أو البحث والاقتراحات.

٣- **المجلس التنفيذي للمدينة:**

حدد القانون لهذا المجلس اختصاصاً عاما يتمثل في معاونه رئيس المدينة في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون المدينة ولتنفيذ قرارات المجلس الشعبي المحلي للمدينة.

وبالإضافة إلي هذا الاختصاص العام ، يختص المجلس التنفيذي للمدينة بنفس الاختصاصات الثلاثة الأخيرة من اختصاصات المجلس التنفيذي للمحافظة السابق ذكرها ، وذلك علي مستوي المدينة.

كما نص القانون علي اختصاصات أخري للمجلس التنفيذى للمدينة وهي:-

- متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للمدينة وتقييم مستوي الأداء وحُسن إنجاز المشروعات والخدمات علي مستوي المدينة.
- إعداد مشروع موازنة المدينة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات – بعد اعتمادها – علي مشروعات الأحياء المختلفة.
- مراقبة تحصيل موارد المدينة أيا كان نوعها.
- مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية.
- الاشتراك مع وحدة محلية أخري في أنشاء أو إدارة أعمال أو مرافق لحساب الوحدتين ، وذلك بعد موافقة المجلس الشعبي والمحلي للمدينة.
- وضع القواعد التي تكفل حُسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالمدينة.

٤- المجلس التنفيذى للحى:

- حدد القانون أيضاً للمجلس التنفيذي المحلي اختصاصاً عاماً يتمثل في معاونة رئيس الحي في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون الحي ، كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحيله إليه المجلس أو رئيس الحي من الموضوعات.
- وبالإضافة إلي هذا الاختصاص العام ، يباشر المجلس الاختصاصات الثلاثة الأخيرة من اختصاصات المجلس التنفيذي للمحافظة السابق ذكرها وذلك علي مستوي الحي.
- كذلك يختص المجلس التنفيذي للحي بمراقبة تحصيل الموارد المالية التي يحددها له القانون.
- وضع القواعد التي تكفل حُسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالحي.
- متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للحي وتقييم مستوي الأداء وحُسن إنجاز المشروعات والخدمات علي مستوي الحي.
- اقتراح الاعتمادات التي تخصص للاستثمارات علي مستوي الحي.

٥- المجلس التنفيذى للقرية:

حدد القانون كذلك للمجلس التنفيذي للقرية اختصاصا عاما يتمثل في معاونه رئيس القرية في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون القرية ، ولتنفيذ قرارات وتوصيات المجلس الشعبي المحلي للقرية ، كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحيله إليه المجلس الشعبي المحلي أو رئيس القرية من الموضوعات.

وبجوار هذا الاختصاص العام ، حدد المشرع أمورا بذاتها يتعين علي المجلس أن يقوم بها ، وهي:-

- مراقبة تحصيل وارد القرية أياً كان نوعها.
- مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية.

- وضع القواعد التي تكفل حُسن سير العمل بـــالأجهزة الإداريـــة والتنفيذيـــة بالقرية.
- بحث احتياجات القرية من المرافق والخدمات والمشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية للقرية.

## (المبحث الثالث)
## مستقبل الإدارة المحلية فى مصر

عرضنا في الفصل الأخير لهذه الدراسة لنظام الإدارة المحلية فـــي مصـــر وفقاً لواقع التطبيق المُعاش على أرض الواقع.

وقد آثرنا في عرضنا الابتعاد عن المجادلات القانونية التي تثور في العديـــد من المؤلفات العلمية عند تناولها لتطبيقات قانون الإدارة المحلية في مصر ، مكتفين في ذلك بعرض الأحكام العامة – وفقا لآخر التعديلات التشريعية وأوجـــه تطبيقهـــا الفعلي في نظام الإدارة المحلية المصري.

ولعلنا بذلك النهج قد وفقنا في عرض نظام الإدارة المحلية في مصر بمـــا يفيد المهتمين بهذا الموضوع.

وفي ختام هذا الفصل – قد يكون من المفيد – أن نعرض لرؤية محـــددة – واجتهاد متواضع – لما يمكن أو يجب أن يكون عليه مستقبل الإدارة المحليـــة فـــي مصر. ولعل هذا الاجتهاد يأتي في موعده ، مواكباً لإرهاصات تغييـــرات سياســـية ومجتمعية يشهدها المجتمع المصري ونحن نقترب من منتصف عـــام ٢٠٠٥ وفـــي كتابة هذه السطور والتي تتلخص فيما يلي:-

- الدعوة الشجاعة من السيد رئيس الجمهورية لتعديل نص المادة (٧٦) مـــن الدستور المصري ليكون أنتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع الحر المباشر، وما يواكب هذه الدعوة من أفكار وأراء لوضعها موضوع التنفيذ ، ولتأكيـــد مبدأ الديمقراطية والمشاركة الشعبية.
- مناسبة انتخاب رئيس للجمهورية (وفقـــاً للتعـــديل الدســـتوري الجديـــد) ، وانتخابات مجلس الشعب الجديد ، وما يواكـــب هاتـــان المناســـبتان مـــن

اجتهادات وآراء دعوات جديدة نحو تعميق التجربة الديمقراطية المصرية ، وإحداث تغييرات مطلوبة في هيكل النظام الدستوري والقانوني المصري ، مع التأكيد أو الاتفاق علي ضرورة أن يكون هذا التغير نابعا من داخل الوطن ومتوافقاً مع ظروفه وأحواله ، لا أن تكون بتوجهات أو إملاءات خارجية مهما كانت مغلفة بحُسن النوايا أو الصالح العام.

- وجود تيار ليبرالي ناشئ – بفرض نزاهته – يدعو إلي مزيد من الحريات، والخلاص من القوانين سيئة السمعة وعلي رأسها قانون الطوارئ ، وإلي مزيد من حرية الرأي والمشاركة الشعبية واحترام حقوق الانسان.
- وبالجملة هناك تيار قوي نحو (التغيير) نرصده بوعي وإدراك ، آملين أن يسير في قنواته الشرعية الصحيحة لينتقل بالمجتمع ، الذي يعيش حالة من الفوران يصاحبها ضغوط اقتصادية واجتماعية تحدث نوعا من الاحتقان المؤلم لمعظم طبقات المجتمع ، الأمر الذي يتطلب وعي وتكاتف قوي المجتمع الفاعلة والمؤثرة رسمية وغير رسمية للعبور بمصر إلي شاطئ الأمان بالتغيير المطلوب والمناسب الذي يحقق الصالح العام لأفراد المجتمع.
- ولا شك أن قانون الإدارة المحلية حلقة أو لبنة في بنيان هذا المجتمع – وصل إلي مستوي مقبول – ولكن الأمل في مزيد من التطوير الذي يدفع بالمجتمعات المحلية نحو تحمل مسئولياتها لتحقيق مصالح مواطنيه.
- وفي هذا الإطار نتناول رؤيتنا لمستقل الإدارة المحلية من خلال المحاور التالية:–

## أولاً: نظام الإدارة المحلية هو أداة التنمية:

فالحقيقة المسلم بها أن التنمية الشاملة والحقيقية تبدأ من التنمية المحلية ، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال دعم شامل لنظام الإدارة المحلية وزيادة قدراته للاضطلاع بمسئولياته في إطار ما يحيط به من ظروف وعوامل اقتصاديه واجتماعية.

فنظام الإدارة المحلية هو الوسيلة الأساسية والموضوعية لتحقيق التنمية بمفهومها الشامل داخل المجتمع • فهو من ناحية له بُعده الهام في توفير الخدمات الأساسية للوحدات المحلية وتحقيق أكبر قدر من كفاءة أداء الخدمات العامة التي يحتاج إليها المواطنين ؛ وهو من ناحية أخري مدرسة واقعية للديمقراطية كونه مجال حقيقي لإعداد القيادات السياسية علي المستوى القومي.

ونظام الإدارة المحلية في مصر – ومن خلال تتبع تطوره التاريخي – يميل نحو اللامركزية الإدارية التي تعني استقلال الإدارة المحلية – إقليمية أو مرفقية – عن الإدارة المركزية في العاصمة ، وهو بذلك يحقق الفوائد التالية:–

**١ – المساواة في الخدمات العامة:**

فمن خلال لامركزية الإدارة ، لن تقتصر الخدمات النفعية العامة علي سكان العاصمة دون سواها من الأقاليم ، بل ستشهد كافة أقاليم الدولة قدراً متساوياً من الخدمات العامة والأساسية ، وبما يعني الاهتمام المتساوى من أجهزة الدولة بتقديم كافة الخدمات لجميع المواطنين دون تفرقه فيما بينهم ومهما كان موقعهم.

**٢ – تحقيق الوحدة السياسية للدولة:**

أكد منظرو نظام اللامركزية علي أن منح الاستقلالية للأقاليم في إدارة شئونها لايعني إ[illegible]قها بلا رقيب أو حسيب ، بل أكدوا علي مبدأ الرقابة الوصائية الذي يضمن ع[illegible] الموازنة بين أداء كل من الخدمات النفعية العامة المحلية من جانب والقومية [illegible] جانب آخر • وهكذا تتم عملية التنسيق والموازنة بين كل من المصالح المحلـ[illegible] القومية دون افتئات إحداهما علي الأخرى ، وهكذا تتحقق الوحدة الإدارية الإقليمـ[illegible] السياسية للدولة ويُدعم كل منهما الآخر.

٣- **تدعيم مبدأ الاعتماد الذاتي:**

أهل كل إقليم هم الأقدر والأجدر علي فهم مشكلاته وقضاياه وبالتالي وضع الحلول الأفضل لها. ذلك أن الاعتماد فى كل صغيره وكبيرة علي جهود الدولة المركزية أصبح أمراً صعباً.

وتطبيق نظام اللامركزية الإدارى للإدارة المحلية بصورة مثالية يوفر الحلول الذاتية لمشكلات أبناء الإقليم وتذليل كافة العقبات التي تعترض سبيل الحلول الواقعية.

علي أن ذلك يقتضي بطبيعة الحال إطلاق يد الإدارة المحلية في تدابير مواردها في حدود القانون وبالمرونة التي تمكنها من التوصل إلي الحلول الذاتية لمشكلاتها المحلية.

٤- **تحقيق التفاعل بين الإدارة المركزية واللامركزية:**

يقوم نجاح النظام اللامركزي الإدارى في الإدارة المحلية علي مبدأي التعيين والانتخاب ، فالأجهزة الإقليمية المحلية يتوزع فيما بين أعضاء تنفيذيين (معينين) من قبل الإدارة المركزين ، وأعضاء (منتخبين) يسهمون في وضع تخطيط سياسات النفع العام علي المستوي الإقليمي المحلي.

ومن تفاعل العنصرين (المعين والمنتخب) تظهر أفضل الكفاءات الفاعلة في أداء رسالة النفع العام دونما اختلاف أو تعارض يقر بالإطار العام والشامل لخدمة المواطنين.

وهكذا تقوم فلسفة الإدارة المحلية الحديثة علي الجمع بين أسلوب المركزية واللامركزية في إعداد هيكل التنظيم الإدارى للدولة ، وفي تحديد العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية ، وبمراعاة عدد من المبادئ من أهمها مدي

رجوع المحليات إلي السلطة المحلية ، وأيضاً في مدي سيطرة الوزارات علي كل قرار يصدر من المحليات والموافقة عليه من السلطات المركزية بالوزارات[1].

وصلاح الأمر يتطلب ضرورة إيجاد صيغة مثلي ومناسبة تحقق التوازن المنشود بين المركزية واللامركزية الإدارية ، لاسيما وأن هناك أنشطة متعددة تمارس بالمحليات لا سلطان لها عليها ، مما يؤدي إلي تضارب بين السلطة المركزية والمحلية وتجعل هذه الأنشطة بعيدة عن الرقابة المحلية الجادة.

**ثانياً: مشكلات وثغرات نظام الإدارة المحلية الحالي:**

نظام الإدارة المحلية في مصر من أقدم نظم الإدارة في العالم. والشاهد أنه خلال ربع القرن الأخير قد صدرت في مصر عدة قوانين للإدارة المحلية لعل أولها (خلال هذه الحقبة) قد صدر عام ١٩٦٠ ، ثم عام ١٩٧١ وعام ١٩٧٥ ، ثم القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الذي وردت عليه تسعة تعديلات متتالية كان آخرها القانون رقم ٢٢٥ لسنة ١٩٩٦. كما صدرت قرارات رئيس مجلس الوزراء باللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية الحالي وتعديلاتها بموجب القرار رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ ، والذي تم تعديله بموجب القرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢ ، والقرار رقم ٢٧١٨ لسنه ١٩٩٦.

وتشير الكثير من الدراسات الإدارية إلي أن هذه الظاهرة والمتمثلة في كثرة تلك القوانين والتشريعات تعطي دلالة واضحة علي أن تلك القوانين لم تصدر عن تأني وتعمق يتناسب مع أبعاد نظام الإدارة المحلية في مصر.

ولعلنا نختلف مع هذا الرأي لان هذه التشريعات وتعديلاتها المختلفة تدل علي ايجابية وتفاعل ناشط بين المشرع والواقع العملي المعاش. فكلما أوضح

[1] حسين كاظم ، مرجع سابق ، ص ٦٠.

التطبيق العملي عن وجود عوار أو تناقض أو نقص سارع المشرع بإجراء التعديل اللازم الذي يتواءم مع المنطق والواقع.

فهي ظاهرة صحية وليست سلبية في حقيقتها ، مع الوضع في الاعتبار أنه ليست بالقوانين والنصوص تنتظم الحياة ، ولكن بحسن تطبيقها والاقتناع بها.

وفي هذا الإطار نشير إلي الاعتبارات التالية:-

- أن القانون الحالي للإدارة المحلية مازال يشل يد المحليات في الإشراف والرقابة ، ويحد من قدرتها علي المبادأة والابتكار ، حيث يوجد نوع من الوصاية الكاملة علي الأجهزة الشعبية والتنفيذية من قبل السلطة المركزية.
- وجود ثغرات في الهياكل التنظيمية والإدارية لفروع الأجهزة المركزية بالمحليات ، مما يقتضي ضرورة إجراء تعديلات عليها وفي أساليب وطرق عملها بما يتناسب مع ظروف كل محافظة وخصائصها وبما يتماشى مع إمكانياتها ومواردها الاقتصادية في ظل التنسيق والتكامل بين أجهزة التخطيط المركزية والأجهزة المحلية .
- إعادة النظر في مضمون (التفويض) من السلطة المركزية إلي السلطة المحلية ، علي أن يقتصر دور الوزارات علي عملية التخطيط والمتابعة وإجراء البحوث والدراسات علي المستوي القومي ، وبما يكفل سرعة نقل الأعمال التنفيذية إلي مديريات الخدمات بالمحافظات ، وما يصاحبها من نقل العمالة الزائدة إليها.
- مازالت الموارد الذاتية للمحافظة محدودة ، الأمر الذي لا يمكنها من تنمية وتطوير أنشطتها في كافة المجالات ، ومن ثم ضرورة إعادة النظر في أساليب التمويل المحلي وفي إعادة توزيع الموارد المالية للدولة بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية ، وإعطاء حرية أكبر للمحافظات في إعداد وتنفيذ موازناتها علي أساس من تنسيق السياسات العامة التي تهدف

في النهاية إلي تحقيق خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية علي مستوي الدولة ككل .

## ثالثاً: متطلبات تفعيل أداء الإدارة المحلية في مصر:

تقتضي الموضوعية ، والتسليم بأهمية تحقيق الصالح العام تطوير قانون الإدارة المحلية في مصر في إطار رؤية متكاملة وشاملة تعتمد علي محورين أساسيين وهما:-

- قناعة وإيمان السلطة المركزية بأهمية وضرورة إطلاق العنان للمحليات لتحمل مسئولياتها.
- كفاءة وقدرة الأجهزة المحلية علي تحمل مسئولياتها وممارسة اختصاصاتها.

فالمطلوب هو التناغم بين السلطة المركزية والسلطة المحلية في اطار من الموضوعية والسعي نحو تحقيق وحدة الوطن والصالح العام .

ويمكن ان يتحقق ذلك من خلال ما يلي:-

- تشكيل لجنة من خبراء القانون الإدارى وخبراء الإدارة المحلية لتحليل النصوص القائمة وتنقيتها من عوائق التطبيق ودعم ما بها من ثغرات ، والخروج بقانون شامل يضمن فاعلية إدارة الإدارة المحلية وفقا للأسس القانونية والأبعاد المجتمعية الخاصة بظروف البيئة المصرية وإمكانياتها.
- إعادة النظر في مفهوم (التفويض) قانوناً وكيفية ممارسته فالتفويض المطلوب هو التفويض كسياسة للحكومة ككل وقناعة للقيادات السياسية العليا بحيث يصبح هذا التفويض منهجاً للأداء الحكومى. ومن ثم يفوض الوزير سلطاته من خلال تصور حكومى شامل، ولا يترك لمحض إرادة

الوزير ، وأن يشمل بالفعل سلطات واختصاصات كبيـــرة ومـــؤثرة تنقـــل بالكامل إلي المحليات.

- ضبط نصوص القانـــون بحيث تكـــون قاطعـــة في تحديد الاختصاصـــات بلا لبس أو تأويل.
- تفعيل دور أجهزة الرقابة المركزية والمحلية ، مع إطلاق يد الأخيـــرة فـــي الحساب والمراقبة بحيث تتمكن من القيام بدورها فـــي تســـيير الأجهـــزة التنفيذية في المحافظة بفاعلية وتأثير.
- إطلاق حرية المحافظين في النقل من بنود الموازنة لتحقيق أقصي استفادة ممكنة من الموازنة المتاحة لكل محافظة.
- تعظيم الموارد المحلية وتنويع مصاردها ، ويمكن للائحة التنفيذيـــة إتاحـــة ذلك بسهولة ويسر.
- إطلاق سيطرة المحافظ علي كافة العاملين في محافظته بمـــا فيهـــا فئـــات القيادات الإدارية العليا فيما يتعلق بشغل هذه الوظائف والنقـــل والترقيـــة ، ويجوز أن تتم بالتنسيق مع الوزير المختص.
- تفعيل دور الأجهزة التي نص عليها قانون الإدارة المحلية مثـــل المجلـــس الأعلى للحكم المحلي ، ومحافظات الإقليم الاقتصادي ، من خلال التحديـــد الواضح لاختصاصاتها وتحديد آليات مراقبتها وحفزها.

**وبالله التوفيق .. والله من وراء القصد .. ،**

# ملحـــق

## القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥
## بشأن تنظيم إنتخابات الرئاسة

## قانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥
## بتنظيم الانتخابات الرئاسية

---

باسم الشعب

رئيس الجمهورية

قرر مجلس الشعب القانون الآتى نصه ، وقد أصدرناه :

**مادة (١)** : ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السرى العام المباشر من الناخبين المقيدة أسماؤهم فى جداول الانتخاب ، وعلى كل ناخب أن يباشر بنفسه هذا الحق .

**مادة (٢)** : يلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المرشح مائتان وخمسون عضوا على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسى الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات ، على ألا يقل عدد المؤيدين عن خمسة وستين من أعضاء مجلس الشعب ، وخمسة وعشرين من أعضاء مجلس الشورى ، وعشرة أعضاء من كل مجلس شعبى محلى للمحافظة من أربع عشرة محافظة على الأقل .

ويزاد عدد المؤيدين للترشيح من أعضاء كل من مجلسى الشعب والشورى ومن أعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بما يعادل نسبة ما يطرأ من زيادة على عدد أعضاء أى من هذه المجالس .

ولا يجوز لأى من هؤلاء الأعضاء أن يؤيد أكثر من مرشح واحد لرئاسة الجمهورية .

**مادة (٣)** : للأحزاب السياسية التى مضى على تأسيسها خمسة أعوام متصلة على الأقل قبل إعلان فتح باب الترشيح لانتخاب رئيس الجمهورية ، واستمرت طوال هذه المدة فى ممارسة نشاطها مع حصول أعضائها فى آخر انتخابات على نسبة ٥٪ على الأقل من مقاعد المنتخبين فى كل من مجلس الشعب ومجلس الشورى ، أن ترشح لرئاسة الجمهورية أحد أعضاء هيئتها العليا وفقا لنظامها الأساسى متى مضى على عضويته فى هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل .

مادة (٤) : استثناء من حكم المادة ٣ من هذا القانون ، يجوز لكل حزب سياسى أن يرشح فى أول انتخابات رئاسية تجرى بعد العمل بأحكام تعديل المادة ٧٦ من الدستور أحد أعضاء هيئته العليا المشكلة قبل العاشر من مايو سنة ٢٠٠٥ م وفقا لنظامه الأساسى

مادة (٥) : تشكل لجنة الانتخابات الرئاسية المنصوص عليها فى المادة ٧٦ من الدستور برئاسة رئيس المحكمة الدستورية العليا ، وعضوية كل من :

- رئيس محكمة استئناف القاهرة .
- أقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا .
- أقدم نواب رئيس محكمة النقض .
- أقدم نواب رئيس مجلس الدولة .
- خمسة من الشخصيات العامة المشهود لها بالحياد ، يختار ثلاثة منهم مجلس الشعب ويختار الاثنين الآخرين مجلس الشورى بناء على اقتراح مكتب كل من المجلسين ، وذلك لمدة خمس سنوات ، ويختار كل من المجلسين عددا مساويا من الأعضاء الاحتياطيين .

ويبلغ رئيس مجلس الشعب ورئيس مجلس الشورى رئيس اللجنة بأسماء من تم اختيارهم خلال سبعة أيام من تاريخ العمل بهذا القانون أو انتهاء مدة عضويتهم باللجنة ، ويتولى رئيس اللجنة دعوتها إلى الاجتماع خلال سبعة أيام من تاريخ إبلاغه .

وفى حالة وجود مانع لدى رئيس اللجنة يحل محله من يليه فى تشكيلها ، وفى هذه الحالة يضم لعضوية اللجنة خلال فترة قيام المانع أقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا التالى لعضو اللجنة من ذات المحكمة ، وعند وجود المانع لدى أحد أعضاء اللجنة من الهيئات القضائية يحل محله من يليه فى الأقدمية من أعضاء هيئته .

فإذا وجد المانع لدى أحد الأعضاء من الشخصيات العامة يحل محله أحد الأعضاء الاحتياطيين بحسب ترتيب اختيارهم ، وإذا كان المانع دائما يكون الحلول لباقى مدة العضو الذى وجد لديه هذا المانع .

ولا يجوز فى غير حالة التلبس بالجريمة اتخاذ أى إجراءات جنائية ضد عضو اللجنة من الشخصيات العامة أثناء مباشرة اللجنة لأعمالها إلا بإذن سابق من اللجنة وفقا للقواعد والإجراءات التى تحددها .

ويؤدى أعضاء اللجنة من الشخصيات العامة أمام رئيسها قبل مباشرة مهام أعمالهم اليمين التالية :

« أقسم بالله العظيم أن أؤدى أعمالى بالأمانة والنزاهة والحيدة وأن أحترم الدستور والقانون » .

مادة (٦) : تكون للجنة الانتخابات الرئاسية شخصية اعتبارية عامة ومقرها الرئيسى مدينة القاهرة ، وتتمتع بالاستقلال فى ممارسة اختصاصاتها .

وتكون لها ميزانية خاصة تدرج ضمن الموازنة العامة للدولة .

مادة (٧) : تجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها ، ولايكون اجتماعها صحيحا إلا بحضور رئيسها وستة من أعضائها على الأقل ، وتصدر قراراتها بأغلبية لا تقل عن سبعة من أعضائها ، وتنشر هذه القرارات فى الجريدة الرسمية .

ويكون للجنة أمانة عامة يصدر بتشكيلها قرار من رئيس اللجنة ، وتصدر اللجنة اللوائح والقرارات اللازمة لتنظيم عملها وكيفية ممارسة اختصاصاتها .

مادة (٨) : تختص لجنة الانتخابات الرئاسية ، دون غيرها بما يأتى :

(١) إعلان فتح باب الترشيح لرئاسة الجمهورية .

(٢) وضع الإجراءات اللازمة للتقدم للترشيح لرئاسة الجمهورية والإشراف على تنفيذها .

(٣) تلقى طلبات الترشيح لرئاسة الجمهورية وفحصها والتحقق من توافر الشروط فى المتقدمين للترشيح .

(٤) إعداد القائمة النهائية للمرشحين وإعلانها .

(٥) إعلان ميعاد وإجراءات التنازل عن الترشيح .

(٦) تحديد تاريخ بدء الحملة الانتخابية ونهايتها .

(٧) التحقق من تطبيق القواعد المنظمة للدعاية الانتخابية المنصوص عليها فى هذا القانون، ومن تطبيق المساواة بين المرشحين فى استخدام وسائل الإعلام المسموعة والمرئية المملوكة للدولة لأغراض الدعاية الانتخابية واتخاذ ما تراه من تدابير عند مخالفتها .

(٨) الإشراف العام على إجراءات الاقتراع والفرز .

(٩) البت فى جميع المسائل التى تعرض عليها من اللجان العامة لانتخاب رئيس الجمهورية .

(١٠) تلقى النتائج المجمعة للانتخابات ، وتحديد نتيجة الانتخاب وإعلانها .

(١١) الفصل فى جميع التظلمات والطعون المتعلقة بالانتخاب .

(١٢) الفصل فى جميع المسائل المتعلقة باختصاص اللجنة ، بما فى ذلك تنازع الاختصاص، وكذلك الاختصاصات الأخرى التى ينص عليها هذا القانون .

وتكون قرارات اللجنة نهائية ونافذة بذاتها ، غير قابلة للطعن عليها بأى طريق وأمام أى جهة ، كما لايجوز التعرض لقراراتها بالتأويل أو بوقف التنفيذ .

وللجنة أن تسهم فى توعية المواطنين بأهمية الانتخابات الرئاسية والدعوة إلى المشاركة فيها .

وتلتزم أجهزة الدولة فى حدود اختصاصها بمعاونة اللجنة فى القيام بأعمال التحضير والإعداد للانتخابات وسائر الأعمال اللازمة لذلك .

**مادة (٩) :** للجنة الانتخابات الرئاسية فى سبيل مباشرة اختصاصاتها طلب المستندات والأوراق والبيانات والمعلومات التى ترى لزومها من ذوى الشأن فى المواعيد التى تحددها لذلك ، ولها أن تطلب أى مستندات أو أوراق أو معلومات من أى جهة رسمية أو عامة ، وأن تكلف من تراه من الجهات الرسمية أو من تستعين به من الخبراء بإجراء أى تحقيق أو بحث أو دراسة لازمة لتتولى البت فيما هو معروض عليها .

**مادة (١٠) :** يحدد ميعاد بدء إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية ويوم الانتخاب ويوم الإعادة بقرار من لجنة الانتخابات الرئاسية ، وذلك بمراعاة المواعيد المنصوص عليها فى الدستور ، وينشر هذا القرار فى الجريدة الرسمية وفى صحيفتين يوميتين واسعتى الانتشار .

مادة (١١) : يكون تأييد أعضاء مجلسى الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات لمن يرغب فى التقدم للترشيح لرئاسة الجمهورية على النموذج الذى تعده لجنة الانتخابات الرئاسية ، ويجب أن يتضمن هذا النموذج ، على وجه الخصوص ، البيانات المثبتة لشخصية المرشح ، ولشخصية العضو الذى يؤيده ، ولعضويته المنتخبة فى أى من المجالس المشار إليها. ويلتزم العضو المؤيد بالتوقيع على ما تضمنه النموذج من بيانات ، ويتم إثبات صحة هذا التوقيع - بغير رسوم - بمعرفة أحد مكاتب التوثيق بمصلحة الشهر العقارى والتوثيق .

مادة (١٢) : تحدد لجنة الانتخابات الرئاسية البيانات اللازمة لتقدم الأحزاب بمرشحيها للانتخابات الرئاسية من أعضاء هيئاتها العليا ، على أن تتضمن هذه البيانات ، على وجه الخصوص ، البيانات المتعلقة بالحزب ، وبالمرشح وعضويته فى الهيئة العليا للحزب وتاريخها، وكيفية اختيار الحزب له ، وموافقته على الترشيح .

وللجنة التحقق من صحة البيانات المشار إليها .

مادة (١٣) : يقدم طلب الترشيح إلى رئيس لجنة الانتخابات الرئاسية ، وذلك على النموذج الذى تعده اللجنة ، خلال المدة التى تحددها ، على ألا تقل عن سبعة أيام من تاريخ فتح باب الترشيح .

ويجب أن يرفق بالطلب المستندات التى تحددها اللجنة ، وعلى الأخص :

(١) النماذج الخاصة بتأييد طالب الترشيح ، أو ترشيح الحزب له .

(٢) شهادة ميلاد طالب الترشيح أو مستخرج رسمى منها .

(٣) إقرار من طالب الترشيح بأنه مصرى من أبوين مصريين ، وبأنه لا يحمل جنسية أخرى.

(٤) شهادة بأنه أدى الخدمة العسكرية أو أعفى منها طبقاً للقانون .

(٥) إقرار الذمة المالية طبقاً لأحكام القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ فى شأن الكسب غير المشروع .

(٦) بيان المحل المختار الذى يخطر فيه طالب الترشيح بكل ما يتصل به من عمل اللجنة .

وتعتبر الأوراق التى يقدمها طالب الترشيح أو تتقدم بها الأحزاب بشأن مرشحيها أوراقا رسمية فى تطبيق أحكام قانون العقوبات .

مادة (١٤) : تقيد طلبات الترشيح بحسب تواريخ ورودها في سجل خاص ، وتعطى عنها إيصالات ، ويتبع في شأن تقديمها وحفظها القواعد والإجراءات التي تحددها لجنة الانتخابات الرئاسية.

وتعلن اللجنة في صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار في اليوم التالي لانتهاء مدة تلقى طلبات الترشيح أسماء من تقدموا بهذه الطلبات وأسماء المؤيدين لهم أو الأحزاب التي قامت بترشيحهم طبقاً لأحكام المواد ٢ ، ٣ ، ٤ من هذا القانون ، ولكل من تقدم بطلب للترشيح أن يعترض لدى اللجنة على أي طالب ترشيح آخر مع بيان أسباب اعتراضه وذلك خلال اليومين التاليين من تاريخ الإعلان ، وفقا للإجراءات التي تحددها اللجنة .

مادة (١٥) : تتولى لجنة الانتخابات الرئاسية فحص طلبات الترشيح والتحقق من توافر الشروط التي حددها الدستور والقانون ، والفصل في الاعتراضات التي تقدم طبقا لأحكام المادة ١٤ من هذا القانون ، وذلك خلال اليومين التاليين لانتهاء المدة المشار إليها في المادة السابقة .

مادة (١٦) : تخطر لجنة الانتخابات الرئاسية من ارتأت عدم قبول طلب ترشيحه بذلك وبأسبابه ، وذلك وفقا للإجراءات التي تحددها .

ولكل من استبعد من الترشيح أن يتظلم من هذا القرار خلال ثمان وأربعين ساعة من تاريخ إخطاره ، وتبت اللجنة في هذا التظلم خلال الأربع والعشرين ساعة التالية لانتهاء المدة السابقة وذلك بعد سماع أقوال الطالب أو إخطاره للمثول أمامها وتخلفه عن الحضور .

مادة (١٧) : تتولى لجنة الانتخابات الرئاسية إعداد قائمة نهائية بالمرشحين ، وتقوم بإعلان هذه القائمة بطريق النشر في الجريدة الرسمية وفي صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار ، وذلك قبل خمسة وعشرين يوما على الأقل من اليوم المحدد للانتخاب .

مادة (١٨) : إذا خلا مكان أحد المرشحين لأي سبب غير التنازل عن الترشيح خلال الفترة بين بدء الترشيح وقبل إعلان القائمة النهائية للمرشحين ، تتولى لجنة الانتخابات الرئاسية الإعلان عن خلو هذا المكان في الجريدة الرسمية وفي صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار ، وامتداد مدة الترشيح أو فتح بابه بحسب الأحوال لخمسة أيام على الأكثر من تاريخ هذا الإعلان ، ويكون لغير باقي المرشحين التقدم للترشيح خلال هذه المدة ، وذلك بذات الإجراءات المقررة .

وإذا كان الخلو خلال الفترة بين إعلان القائمة المذكورة وقبل انتهاء الاقتراع ، يتم الإعلان عن هذا الخلو وتأجيل الموعد المحدد للاقتراع مدة لا تزيد على خمسة وعشرين يوما ، ويكون لغير باقى المرشحين التقدم للترشيح خلال سبعة أيام على الأكثر من التاريخ الذى أعلن فيه خلو المكان . ويطبق ذات الحكم إذا كان الخلو خلال الفترة بين بدء إجراءات انتخابات الإعادة وقبل انتهاء الاقتراع .

وفى جميع الأحوال يجب على لجنة الانتخابات الرئاسية إصدار قرارها بالنسبة للمرشحين الجدد خلال ثلاثة أيام على الأكثر من تقديم طلب الترشيح .

وتحدد اللجنة الإجراءات الأخرى للترشيح فى الأحوال المشار إليها والقواعد المنظمة لها .

**مادة (١٩) :** لطالب الترشيح سحب ترشيحه بطلب كتابى يقدم إلى لجنة الانتخابات الرئاسية قبل إعلانها لأسماء المرشحين . وللمرشح أن يتنازل عن الترشيح بإخطار اللجنة كتابة ، وذلك قبل اليوم المحدد للاقتراع بخمسة عشر يوما على الأقل ، وينشر هذا التنازل فى الجريدة الرسمية وفى صحيفتين يوميتين واسعتى الانتشار خلال يومين من تاريخ تقديمه .

**مادة (٢٠) :** تكون الحملة الانتخابية اعتباراً من بدء الثلاثة الأسابيع السابقة على التاريخ المحدد للاقتراع وحتى قبل يومين من هذا التاريخ ، وفى حالة انتخابات الإعادة تبدأ من اليوم التالى لإعلان نتيجة الاقتراع وحتى الساعة الثانية عشرة ظهر اليوم السابق على التاريخ المحدد للاقتراع فى انتخابات الإعادة . وتحظر الدعاية الانتخابية فى غير هذه المواعيد بأى وسيلة من الوسائل .

وتتضمن الدعاية الانتخابية الأنشطة التى يقوم بها المرشح ومؤيدوه ، وتستهدف إقناع الناخبين باختياره ، وذلك عن طريق الاجتماعات المحدودة والعامة ، والحوارات ، ونشر وتوزيع مواد الدعاية الانتخابية ، ووضع الملصقات واللافتات ، واستخدام وسائل الإعلام المسموعة والمرئية والمطبوعة والالكترونية ، وغيرها من الأنشطة التى يجيزها القانون أو القرارات التى تصدرها لجنة الانتخابات الرئاسية .

**مادة (٢١) :** يجب الالتزام فى الدعاية الانتخابية بأحكام الدستور والقانون وبقرارات اللجنة والقواعد الآتية :

(١) عدم التعرض لحرمة الحياة الخاصة لأى من المرشحين .

(٢) الالتزام بالمحافظة على الوحدة الوطنية ، والامتناع عن استخدام الشعارات الدينية .

(٣) الامتناع عن استخدام العنف أوالتهديد باستخدامه .

(٤) حظر تقديم هدايا أو تبرعات أو مساعدات نقدية أو عينية أو غير ذلك من المنافع أو الوعد بتقديمها سواء كان ذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة .

(٥) حظر استخدام المبانى والمنشآت ووسائل النقل والانتقال المملوكة للدولة أو لشركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام فى الدعاية الانتخابية بأى شكل من الأشكال .

(٦) حظر استخدام المرافق العامة ودور العبادة والمدارس والجامعات وغيرها من مؤسسات التعليم العامة والخاصة فى الدعاية الانتخابية

(٧) حظر إنفاق الأموال العامة وأموال شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام فى أغراض الدعاية الانتخابية .

**مادة (٢٢) :** تلتزم وسائل الإعلام المرئية والمسموعة المملوكة للدولة بتحقيق المساواة بين المرشحين فى استخدامها لأغراض الدعاية الانتخابية .

وتختص لجنة الانتخابات الرئاسية بتقرير ما تراه من تدابير عند مخالفة حكم هذه المادة.

**مادة (٢٣) :** يجب أن يتضمن ما تذيعه أو تنشره وسائل الإعلام من استطلاعات للرأى حول الانتخابات الرئاسية ، المعلومات الكاملة عن الجهة التى قامت بالاستطلاع ، والجهة التى تولت تمويله ، والأسئلة التى اشتمل عليها ، وحجم العينة ومكانها ، وأسلوب إجرائه ، وطريقة جمع بياناته ، وتاريخ القيام به ، ونسبة الخطأ المحتملة فى نتائجه .

ويحظر نشر أو إذاعة أى من هذه الاستطلاعات خلال السبعة الأيام السابقة على اليوم المحدد للاقتراع وحتى انتهائه .

**مادة (٢٤) :** يكون الحد الأقصى لما ينفقه كل مرشح فى الحملة الانتخابية عشرة ملايين جنيه ، ويكون الحد الأقصى للإنفاق فى حالة انتخابات الإعادة مليونى جنيه .

**مادة (٢٥) :** يحصل كل مرشح لرئاسة الجمهورية على مساعدة مالية من الدولة تعادل خمسه فى المائة من قيمة الحد الأقصى للأموال التى يجوز إنفاقها فى الحملة الانتخابية ، ومساعدة تعادل اثنين فى المائة من هذه القيمة فى حالة انتخابات الإعادة

**مادة (٢٦) :** لكل مرشح أن يتلقى تبرعات نقدية أو عينية من الأشخاص الطبيعيين من المصريين ومن الحزب الذى رشحه ، بشرط ألا يجاوز التبرع من أى شخص طبيعى اثنين فى المائة من الحد الأقصى للإنفاق فى الحملة الانتخابية .

ويلتزم المرشح بفتح حساب بالعملة المحلية فى أحد البنوك التى تحددها لجنة الانتخابات الرئاسية يودع فيه ما يتلقاه من التبرعات النقدية ، وما يحصل عليه من الدولة من مساعدة مالية ، وما يخصصه من أمواله ، وعلى المرشح إبلاغ اللجنة أولا بأول بما يتم إيداعه فى هذا الحساب ومصدره وأوجه إنفاقه منه وذلك خلال المواعيد وبالإجراءات التى تحددها ، ولايجوز الإنفاق على الحملة الانتخابية من خارج هذا الحساب .

وتتولى اللجنة توزيع الرصيد المتبقى فى ذلك الحساب على من ساهموا فيه بنسب مساهمتهم ، وذلك وفقا للإجراءات التى تحددها اللجنة .

وتلتزم الأحزاب بإخطار لجنة شئون الأحزاب السياسية بما تتلقاه من تبرعات يجاوز كل منها ألفى جنيه خلال الثلاثة الشهور السابقة على التاريخ المحدد للاقتراع ، ويكون الإخطار خلال الخمسة الأيام التالية لتلقى التبرع .

**مادة (٢٧) :** يحظر تلقى أى مساهمات أو دعم نقدى أو عينى للحملة الانتخابية من أى شخص اعتبارى مصرى أو أجنبى ، أو من أى دولة أو جهة أجنبية أو منظمة دولية أو أى جهة يساهم فى رأسمالها شخص أجنبى أو من شخص طبيعى أجنبى .

**مادة (٢٨) :** على المرشح أن يقدم إلى لجنة الانتخابات الرئاسية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب بيانا يتضمن مجموع الإيرادات التى حصل عليها ومصدرها وطبيعتها ، وما أنفقه منها على الحملة الانتخابية وأوجه هذا الإنفاق . وفى حالة عدم اعتماد اللجنة لهذا البيان ، بعد سماع أقوال المرشح وتحقيق دفاعه شفاهة أو كتابة ، يلتزم بأن يرد إلى خزانة الدولة ما سبق أن حصل عليه من مساعدة مالية .

ولكل مرشح أن يوكل من يقوم نيابة عنه بالأعمال والإجراءات التى يتطلبها تنفيذ أحكام هذا القانون بما فيها جميع المسائل المالية ، وذلك بموجب توكيل موثق بمعرفة أحد مكاتب التوثيق بمصلحة الشهر العقارى والتوثيق ، مع تزويد لجنة الانتخابات الرئاسية بصورة رسمية من التوكيل .

**مادة (٢٩) :** يتولى الجهاز المركزى للمحاسبات مراجعة حسابات الحملة الانتخابية للمرشحين ، على أن يقدم تقريرا بنتيجة مراجعته إلى لجنة الانتخابات الرئاسية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إحالة هذه الحسابات إليه .

**مادة (٣٠) :** يجرى الاقتراع فى يوم واحد ، تحت الإشراف العام للجنة الانتخابات الرئاسية ، وتشكل اللجنة اللجان التى تتولى مراحل العملية الانتخابية والفرز ، على أن تقوم بالإشراف عليها لجان عامة تشكلها اللجنة من أعضاء الهيئات القضائية ، وذلك كله وفقا للقواعد والإجراءات التى تحددها اللجنة .

وتتولى اللجنة تحديد عدد هذه اللجان ومقارها ونظام العمل فيها ، وذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة .

وللجنة أن تعين احتياطيين من أعضاء الهيئات القضائية لرئاسة اللجان العامة عند اللزوم، ولها أن تعين أعضاء أصليين واحتياطيين من هذه الهيئات فى المحافظات للإشراف على الانتخابات وتولى رئاسة لجان الاقتراع .

**مادة (٣١) :** لكل مرشح أن يعين ، فى كل لجنة من لجان الانتخاب التى تشكلها لجنة الانتخابات الرئاسية ، عضوا يمثله من بين الناخبين ، ويبلغ بذلك كتابة رئيس اللجنة المعنية فى اليوم السابق على يوم الاقتراع .

وتبدأ اللجنة فى مباشرة عملها فى الموعد المحدد لبدء الاقتراع إذا لم يحضر من يمثل المرشحين كلهم أو بعضهم .

**مادة (٣٢) :** يكون الإدلاء بالصوت فى الانتخاب بالتأشير على البطاقة المعدة لذلك .

وعلى رئيس اللجنة أن يسلم لكل ناخب بطاقة مفتوحة على ظهرها ختم لجنة الانتخابات الرئاسية وتاريخ الاقتراع ، وينتحى الناخب جانبا من الجوانب المخصصة لإثبات الرأى فى قاعة الانتخاب ذاتها ، وبعد أن يثبت رأيه على البطاقة يتم إيداعها مطوية فى الصندوق الخاص بالبطاقات الانتخابية ، وفى الوقت ذاته يقوم الناخب بالتوقيع قرين اسمه فى كشف الناخبين بخطه أو ببصمة إبهامه ، وغرس إصبعه فى مداد غير قابل للإزالة قبل أربع وعشرين ساعة على الأقل .

**مادة (٣٣) :** للناخب الذى يوجد فى مدينة أو قرية غير المدينة أو القرية المقيد اسمه فيها ، أن يدلى بصوته أمام أى لجنة من لجان الاقتراع بالجهة التى يوجد فيها بشرط أن يقدم إلى رئيس اللجنة بطاقته الانتخابية وما يثبت شخصيته ، وتضع لجنة الانتخابات الرئاسية القواعد والإجراءات التى تتبع فى هذا الشأن .

**مادة (٣٤) :** تفرز الأصوات طبقا للقواعد التى تحددها لجنة الانتخابات الرئاسية .

**مادة (٣٥) :** مع مراعاة أحكام المواد السابقة تتولى لجنة الانتخابات الرئاسية وضع سائر قواعد وإجراءات سير مراحل العملية الانتخابية والفرز بما فى ذلك كيفية إدلاء الناخب بصوته ونظام عمل اللجان التى تشكلها .

**مادة (٣٦) :** تنظر اللجان العامة جميع المسائل التى تتعلق بعملية الاقتراع ، وتقرر صحة أو بطلان إدلاء أى ناخب بصوته .

وللمرشحين الطعن فى القرارات الصادرة من اللجان العامة أمام لجنة الانتخابات الرئاسية دون غيرها ، ويجب أن يقدم الطعن خلال اليوم التالى على الأكثر لصدور القرار المطعون فيه ، وتفصل اللجنة فى الطعن فى اليوم الذى يليه ، بعد سماع أقوال الطاعن أو إخطاره للحضور أمامها وتخلفه عن الحضور .

وتضع اللجنة القواعد والإجراءات التى تتبع فى نظر هذه الطعون والفصل فيها .

**مادة (٣٧) :** يتم الاقتراع لانتخاب رئيس الجمهورية حتى ولو تقدم للترشيح مرشح واحد ، أو لم يبق سواه بسبب تنازل باقى المرشحين أو لعدم ترشيح أحد غير من خلا مكانه من المرشحين وفقا للمادة ١٨ من هذا القانون ، وفى هذه الحالة يعلن فوز المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لعدد من أدلوا بأصواتهم الصحيحة .

فإذا لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية ، تعلن لجنة الانتخابات الرئاسية فتح باب الترشيح لانتخابات أخرى خلال خمسة عشر يوما على الأكثر من تاريخ إعلان النتيجة ، ويجرى الانتخاب فى هذه الحالة وفقا لأحكام هذا القانون .

**مادة (٣٨) :** يقوم رئيس اللجنة العامة بتجميع أصوات الناخبين فى جميع لجان الاقتراع واثبات ما حصل عليه كل مرشح من كل لجنة فى محضر من ثلاث نسخ يوقعها الرئيس ، ترسل إلى لجنة الانتخابات الرئاسية ، وتحدد اللجنة قواعد حفظ هذه النسخ وأوراق الانتخاب .

**مادة (٣٩) :** تعلن لجنة الانتخابات الرئاسية النتيجة العامة للانتخاب خلال الأيام الثلاثة التالية لوصول محاضر اللجان العامة إلى اللجنة ، وتنشر النتيجة فى الجريدة الرسمية .

**مادة (٤٠) :** يعلن انتخاب رئيس الجمهورية بحصول المرشح على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة فإذا لم يحصل أى من المرشحين على هذه الأغلبية أعيد الانتخاب بعد سبعة أيام على الأقل بين المرشحين اللذين حصلا على أكبر عدد من الأصوات ، فإذا تساوى مع ثانيهما غيره فى عدد الأصوات الصحيحة اشترك فى انتخابات الإعادة . وفى هذه الحالة يعلن فوز من يحصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة .

**مادة (٤١) :** تخطر لجنة الانتخابات الرئاسية الفائز برئاسة الجمهورية .

**مادة (٤٢) :** مع عدم الإخلال بأى عقوبة أشد ينص عليها قانون آخر ، يعاقب على الأفعال التالية بالعقوبات المقررة لها فى المواد الآتية .

**مادة (٤٣) :** يعاقب بغرامة لاتجاوز مائة جنيه من كان اسمه مقيدا بجداول الانتخاب ، وتخلف بغير عذر عن الإدلاء بصوته فى انتخاب رئيس الجمهورية .

**مادة (٤٤) :** يعاقب بالسجن مدة لاتزيد على خمس سنوات كل من استخدم القوة أو العنف مع رئيس أو أى من أعضاء لجان انتخاب رئيس الجمهورية ، بقصد منعه من أداء العمل المنوط به أو إكراهه على أدائه على وجه خاص ولم يبلغ بذلك مقصده .

فإذا بلغ الجانى مقصده تكون العقوبة السجن ، وتكون العقوبة السجن المشدد إذا صدر من الجانى ضرب أو جرح نشأت عنه عاهة مستديمة ، وتكون العقوبة السجن المؤبد إذا أفضى الجرح أو الضرب إلى الموت .

**مادة (٤٥) :** يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين كل من هدد رئيس أو أحد أعضاء لجان انتخاب رئيس الجمهورية ، بقصد منعه من أداء عمله المكلف به ، فإذا ترتب على التهديد أداء العمل على وجه مخالف تكون العقوبة الحبس .

**مادة (٤٦) :** يعاقب بالحبس مدة لاتزيد على سنتين وبغرامة لا تقل عن ألفى جنيه ولا تجاوز خمسة آلاف جنيه ، أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من أهان بالإشارة أو القول رئيس أو أحد أعضاء لجان انتخاب رئيس الجمهورية أثناء تأدية وظيفته أو بسبب تأديتها .

مادة (٤٧) : يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين كل من استخدام أيا من وسائل الترويع أو التخويف بقصد التأثير فى سلامة سير انتخاب رئيس الجمهورية ولم يبلغ مقصده ، فإذا بلغ مقصده تكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنتين ولا تزيد على خمس سنين .

مادة (٤٨) : يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة وبغرامة لا تقل عن خمسة آلاف جنيه ولا تجاوز عشرين ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين :

(١) كل من أنفق فى الدعاية الانتخابية مبالغ غير المودعة فى الحساب البنكى المشار إليه فى المادة ٢٦ من هذا القانون ، أو أنفق المبالغ المودعة فى هذا الحساب فى غير أغراض الدعاية الانتخابية .

(٢) كل من جاوز الحد الأقصى المقرر للإنفاق على الحملة الانتخابية .

مادة (٤٩) : يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تجاوز ثلاثة آلاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين ، كل من هدم أو أتلف عمدا شيئا من المبانى أو المنشآت أو وسائل النقل أو الانتقال المستخدمة أو المعدة للاستخدام فى انتخاب رئيس الجمهورية بقصد عرقلة سيرها ، وذلك فضلا عن الحكم عليه بدفع قيمة ما هدمه أو أتلفه .

مادة (٥٠) : يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين كل من اختلس أو أخفى أو أتلف أى ورقة تتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية بقصد تغيير الحقيقة فى الانتخاب أو بقصد ما يستوجب إعادة الانتخاب أو تعطيله .

مادة (٥١) : يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تجاوز خمسة آلاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين :

أولا : كل من استعمل القوة أو التهديد لمنع شخص من الإدلاء بصوته فى انتخاب رئيس الجمهورية أو لإكراهه على الإدلاء به على وجه معين .

ثانيا : كل من أعطى آخر أو عرض أو التزم بأن يعطيه أو يعطى غيره فائدة ، لكى يحمله على الإدلاء بصوته فى انتخاب رئيس الجمهورية على وجه معين أو الامتناع عنه ، وكل من قبل أو طلب فائدة من ذلك القبيل لنفسه أو لغيره .

مادة (٥٢) : يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن شهر وبغرامة لا تقل عن خمسمائة جنيه ولا تجاوز الف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من أدلى بصوته فى انتخاب رئيس الجمهورية وهو يعلم بأنه لا يحق له ذلك .

مادة (٥٣) : يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن ألفى جنيه ولا تجاوز خمسين ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من يرتكب فعلا بقصد تعطيل أو وقف تنفيذ قرارات اللجنة الصادرة تطبيقا لأحكام هذا القانون .

مادة (٥٤) : يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة وبغرامة لا تقل عن عشرة آلاف جنيه ولا تجاوز مائة ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من خالف الأحكام المنظمة للدعاية الانتخابية المنصوص عليها فى المادة ٢١ من هذا القانون .

مادة (٥٥) : يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين ولا تجاوز خمس سنوات كل من خالف حكم المادة ٢٧ من هذا القانون ، وذلك فضلا عن مصادرة ما تم تلقيه من أموال .

مادة (٥٦) : يعاقب على الشروع فى الجنح المنصوص عليها فى المواد السابقة بالعقوبة المقررة للجريمة التامة .

مادة (٥٧) : يكون لكل رئيس من رؤساء لجان انتخاب رئيس الجمهورية السلطة المخولة لمأمورى الضبط القضائى فيما يتعلق بإثبات الجرائم التى تقع فى قاعة اللجنة .

مادة (٥٨) : ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية ، ويعمل به اعتباراً من اليوم التالى لتاريخ نشره.

يبصم هذا القانون بخاتم الدولة ، وينفذ كقانون من قوانينها .

( حسنى مبارك )

صدر برئاسة الجمهورية فى ٢٥ جمادى الاولى سنة ١٤٢٦ هـ

الموافق ٢ يوليه سنة ٢٠٠٥ م

# قائمة المراجع


- أنور أحمد رسلان : وجيز القانون الإدارى، الطبعة الثالثة، (القاهرة: بدون ناشر، ٢٠٠٣).
- حسين رمزى كاظم : الإدارة والمجتمع المصرى (القاهرة: مكتبة الأسرة، ٢٠٠٢).
- سعد عصفور : النظام الدستور المصرى "دستور ١٩٧١" (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٠).
- سليمان محمد الطماوى : الوجيز فى القانون الإدارى "دراسة مقارنة" (القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٢).
- صلاح الدين فوزى : الإدارة المحلية فى التشريع المصرى: نحو إدارة محلية أفضل (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٢).
- محسن خليل : النظام الدستورى فى مصر (القاهرة: مطبعة التونى، بدون سنة نشر).
- محمد عبد الرحمن هلول : القانون الإدارى، النشاط الإدارى (المنصورة: مكتبة الجلاء الجديدة، ١٩٨٨).
- محمد فؤاد مهنا : مبادئ وأحكام القانون الإدارى فى جمهورية مصر العربية (القاهرة: مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٧٣).
- محمد محمد بدر : أصول القانون الإدارى (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠١).

- مصطفى محمود عفيفي : الوسيط في مبادئ القانون الإدارى، الكتاب الأول: النظرية العامة للتنظيم الإدارى، الطبعة الثانية (دبى: كلية شرطة دبى، ١٩٨٨).

: النظام القانونى للإدارة المحلية فى مصر والدول الأجنبية بين المركزية واللامركزية الإدارية (القاهرة: بدون ناشر، ٢٠٠٤/٢٠٠٥).

# الفهـــــــــرس

| الموضـــــوع | رقم الصفحة |
|---|---|